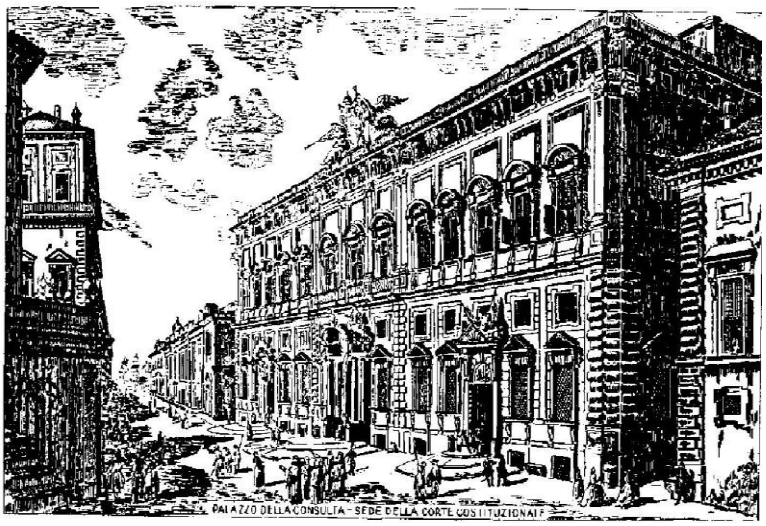
CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ANNO 2019

In occasione della Relazione annuale della Presidente Marta Cartabia

Palazzo della Consulta

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ANNO 2019

In occasione della Relazione annuale della Presidente Marta Cartabia

A cura e con il coordinamento di Riccardo Nevola
Indici realizzati da Riccardo Nevola
Redazione dei testi: Riccardo Nevola, Danilo Diaco, M. A. Scurati Manzoni, Ida Norelli
Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE GENERALE

Sommario ..... pag. 5
Indice analitico ..... pag. 7
Introduzione..... pag. 61
Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2019..... pag. 63
Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II
(profili sostanziali) e relative pagine di trattazione..... pag. 555
Elenco delle voci ..... pag. 561

SOMMARIO

Introduzione ..... pag. 61

Parte I – Profili processuali

Capitolo I Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale ..... pag. 63

Capitolo II Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale ..... pag. 95

Capitolo III Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni ..... pag. 111

Capitolo IV Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ..... pag. 118

Parte II – Profili sostanziali

Capitolo I **Principi fondamentali** ..... pag. 123

Capitolo II **Diritti e doveri degli individui** ..... pag. 153

Sezione I *I rapporti civili* ..... pag. 153
Sezione II *I rapporti etico sociali* ..... pag. 202
Sezione III *I rapporti economici* ..... pag. 214
Sezione IV *I rapporti politici* ..... pag. 229
Sezione V *I tributi* ..... pag. 231
Sezione VI *La tutela dei diritti nella giurisdizione* ..... pag. 241

Capitolo III **L'ordinamento della Repubblica** ..... pag. 284

Sezione I *L'ordinamento dello Stato* ..... pag. 284

- *Gli organi costituzionali* ..... pag. 284
- *La funzione di garanzia costituzionale* ..... pag. 284
- *Il Parlamento* ..... pag. 293
- *La funzione normativa* ..... pag. 298
- *La pubblica amministrazione* ..... pag. 316
- *La Corte dei conti* ..... pag. 360
- *L'ordinamento giurisdizionale* ..... pag. 363

Sezione II *Le autonomie territoriali* ..... pag. 368

- *L'organizzazione delle Regioni* ..... pag. 368
- *La funzione legislativa* ..... pag. 373
- *La funzione amministrativa* ..... pag. 480
- *Il principio cooperativo* ..... pag. 482
- *Il potere sostitutivo* ..... pag. 489
- *Gli enti locali* ..... pag. 492
- *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome* ..... pag. 506
- *L'autonomia finanziaria* ..... pag. 520

Capitolo IV La Repubblica, l'ordinamento dell'Unione europea, il sistema CEDU e il diritto internazionale ..... pag. 530
Sezione I Diritto interno e diritto dell'Unione europea ..... pag. 530
Sezione II Diritto interno e sistema CEDU ..... pag. 541
Sezione III Diritto interno e diritto internazionale ..... pag. 553

INDICE ANALITICO

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa ..... pag. 63

2. I giudici a quibus *e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale* ..... pag. 63

3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo *e giudizio di legittimità costituzionale* ..... pag. 65

4. L'ordinanza di rimessione ..... pag. 69

5. La riproposizione delle questioni ..... pag. 77

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale ..... pag. 78

7. Il parametro del giudizio ..... pag. 80

8. La questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi dei giudici comuni ..... pag. 82

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte ..... pag. 85

10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause ..... pag. 89

11. Le decisioni della Corte ..... pag. 90
- 11.1. Le decisioni interlocutorie ..... pag. 90
- 11.2. Le decisioni processuali ..... pag. 90
- 11.3. Le decisioni di rigetto ..... pag. 92
- 11.4. Le decisioni di accoglimento ..... pag. 93

12. La correzione degli errori materiali ..... pag. 94

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa ..... pag. 95

2. Il ricorso ..... pag. 95
- 2.1. Il contenuto del ricorso ..... pag. 95
- 2.2. I termini per ricorrere ..... pag. 100
- 2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione .. pag. 100

3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale .....pag. 101

4. Il parametro del giudizio .....pag. 101

5. L'interesse a ricorrere .....pag. 102

6. La riunione e la separazione delle cause .....pag. 107

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte .....pag. 107

8. Le decisioni della Corte .....pag. 108
8.1. Le decisioni interlocutorie .....pag. 108
8.2. Le decisioni processuali .....pag. 108
8.3. Le decisioni di rigetto .....pag. 109
8.4. Le decisioni di accoglimento .....pag. 109

9. La correzione degli errori materiali .....pag. 110

Capitolo III

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

1. Premessa .....pag. 111

2. I soggetti del conflitto .....pag. 111

3. Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti .....pag. 113

4. L'interesse al ricorso .....pag. 113

5. Il tono costituzionale del conflitto .....pag. 114

6. L'oggetto del conflitto .....pag. 114
6.1. Gli atti impugnati .....pag. 114
6.2. I comportamenti censurati .....pag. 115

7. Il parametro del giudizio .....pag. 115

8. La riunione dei giudizi .....pag. 115

9. Le decisioni della Corte .....pag. 116
9.1. Le decisioni interlocutorie .....pag. 116
9.2. Le decisioni processuali .....pag. 116
9.3. Le decisioni di merito .....pag. 116
9.3.1. Le decisioni di accoglimento .....pag. 116
9.3.2. Le decisioni di rigetto .....pag. 117

10. La correzione degli errori materiali .....pag. 117

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa .....pag. 118

2. L'atto introduttivo ..... pag. 118

3. I soggetti del conflitto ..... pag. 118

4. I profili oggettivi ..... pag. 119
4.1. Gli atti impugnati ..... pag. 119

5. Le decisioni della Corte ..... pag. 120

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa ..... pag. 121

2. I soggetti del conflitto ..... pag. 121

3. I profili oggettivi ..... pag. 121

4. Le decisioni della Corte ..... pag. 121

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. Il principio personalista (la tutela dei diritti e dei gesti di solidarietà del disabile) ..... pag. 123

2. La dignità della persona ..... pag. 123
2.1. La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti ..... pag. 123
2.2. La scelta del malato per una morte ritenuta dignitosa ..... pag. 123

3. Il riconoscimento dei diritti di libertà in relazione alla tutela e allo sviluppo del valore della persona ..... pag. 123

4. I diritti fondamentali ..... pag. 124
4.1. Bilanciamento e divieto di una complessiva contrazione di tutela ..... pag. 124
4.2. Insussistenza di un obbligo costituzionale o sovranazionale di assicurare, necessariamente e automaticamente, una tutela penale ai diritti fondamentali (in particolare al diritto all'onore) ..... pag. 124

5. Il diritto alla vita (non comprende il diritto a morire) ..... pag. 124

6. Il diritto alla riservatezza dei dati personali ..... pag. 125

7. La tutela costituzionale dell'unione omosessuale (legittimità del divieto di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita per le coppie omossessuali femminili) ..... pag. 125

8. Il principio del consenso informato .....pag. 126
8.1. Il consenso informato del paziente quale diritto della persona.....pag. 126
8.2. Il consenso informato nella legge n. 219 del 2017.....pag. 126

9. Il dovere dello Stato di tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica e l'inesistenza di un diritto di portare armi (discrezionalità legislativa).....pag. 127

10. L'estraneità della prostituzione volontaria rispetto al novero dei diritti inviolabili (l'inconferenza del richiamo all'art. 2 Cost. in riferimento all'incriminazione del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione volontaria).....pag. 127

11. La solidarietà .....pag. 128
11.1. Il dovere tributario quale dovere inderogabile di solidarietà preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali e funzionale all'attuazione dell'uguaglianza sostanziale.....pag. 128
11.2. Le misure assistenziali in caso di menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari (discrezionalità legislativa nelle scelte di politica sociale incidenti sulla finanza pubblica).....pag. 128
11.3. La socializzazione del danno alla persona (i limiti alla tutela risarcitoria del danno alle cose cagionato da veicolo non identificato).....pag. 129

12. La struttura pluralista della Costituzione (l'ordinamento sportivo: l'equilibrio tra la tutela della sua autonomia e il rispetto dei principi costituzionali).....pag. 129

13. Il Terzo settore .....pag. 130
13.1. La tutela degli animali e la prevenzione del randagismo quali attività di interesse generale demandate a tutti i soggetti del Terzo settore .....pag. 130
13.2. La possibilità per la Regione di stipulare accordi e intese con enti e associazioni del Terzo settore per contrastare fenomeni di illegalità e criminalità (norme della Regione Basilicata).....pag. 130

14. La cittadinanza.....pag. 130
14.1. Il riconoscimento della cittadinanza ai soggetti originari dei territori già appartenuti all'Impero austro-ungarico ed emigrati all'estero prima del 16 luglio 1920 nonché ai loro discendenti .....pag. 130

15. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza.....pag. 130
15.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto.....pag. 130
15.1.1. Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili ..... pag. 130
15.1.2. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti ..... pag. 133
15.1.3. Uguaglianza e presunzioni assolute ..... pag. 135
15.1.4. Il principio di uguaglianza e il fluire del tempo ..... pag. 136
15.1.5. Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato..... pag. 136
15.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità..... pag. 136
15.2.1. Il canone di razionalità della legge; la tecnica del giudizio di ragionevolezza .... pag. 136
15.2.2. Le declinazioni della ragionevolezza: razionalità intrinseca della norma, congruità e proporzionalità dell'intervento legislativo rispetto alle finalità perseguite, limite alla discrezionalità del legislatore, coerenza sistematica dell'ordinamento ..... pag. 136
15.2.3. Ragionevolezza e bilanciamento di interessi ..... pag. 139

15.2.4. Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi provvedimento ..... pag. 140
15.2.5. La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore ..... pag. 141
15.2.6. Ragionevolezza e automatismi legislativi ..... pag. 142
15.2.7. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica ..... pag. 142
15.2.8. Ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica ..... pag. 142

16. Il legittimo affidamento ..... pag. 142
16.1. Principio connaturato allo Stato di diritto e limite all'efficacia retroattiva delle leggi ..... pag. 142
16.2. Tutela non inderogabile ma soggetta a bilanciamento con altri valori costituzionali ..... pag. 142
16.3. Limite alla modifica dei rapporti giuridici in senso sfavorevole agli interessati (in caso di irrazionalità della disciplina) ..... pag. 143

17. Il diritto al lavoro ..... pag. 143
17.1. La possibilità di svolgere attività lavorativa per i titolari di permesso di soggiorno per attesa cittadinanza (rilasciato ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico ed emigrate prima del 16 luglio 1920) ..... pag. 143
17.2. L'insussistenza di un diritto fondamentale incomprimibile al mantenimento del posto di lavoro ..... pag. 144

18. La nozione di Stato come sistema ordinamentale e conglomerato di enti espressivi di istanze unitarie nel confronto dialettico con le autonomie ..... pag. 145

19. Il principio di autonomia degli enti locali territoriali ..... pag. 145
19.1. Il complessivo disegno costituzionale ..... pag. 145
19.2. La compatibilità costituzionale delle forme associative ..... pag. 145
19.3. L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore ..... pag. 145
19.4. Il rispetto dell'autonomia comunale e il necessario coinvolgimento nelle determinazioni regionali relative all'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo (norme della Regione Campania) ..... pag. 145
19.5. L'illegittimo potere prefettizio sostitutivo *extra ordinem* in caso di *mala gestio* dell'ente locale derivante da collegamenti con la criminalità mafiosa ..... pag. 146

20. La laicità dell'ordinamento repubblicano ..... pag. 146

21. La tutela dell'ambiente ..... pag. 146
21.1. Bene unitario e valore trasversale ..... pag. 146
21.2. Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare ..... pag. 147

22. Lo straniero ..... pag. 147
22.1. Il diritto d'asilo ..... pag. 147
22.2. Il sistema italiano di protezione e l'istituto della protezione umanitaria (evoluzione normativa) ..... pag. 147
22.3. L'accoglienza dei richiedenti asilo (evoluzione normativa) ..... pag. 148

22.4. Espulsione amministrativa e procedibilità dell'azione penale per i reati commessi dall'immigrato irregolare (evoluzione normativa) ..... pag. 149
22.5. Le misure alternative al trattenimento in un centro per i rimpatri per lo straniero da accompagnare coattivamente alla frontiera ..... pag. 149
22.6. La previsione di un contraddittorio eventuale e cartolare nel giudizio di convalida della misura (alternativa al trattenimento) dell'obbligo di presentazione al competente ufficio della forza pubblica imposto allo straniero attinto da provvedimento di espulsione ..... pag. 150
22.7. Il potere del giudice di rilevare l'espulsione dell'imputato straniero, eseguita prima dell'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio, e di pronunciare sentenza di non luogo a procedere ..... pag. 151
22.8. Il godimento di prestazioni sociali ..... pag. 151
22.8.1. La possibilità di interventi legislativi di Regioni e Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione ..... pag. 151
22.8.2. Lo straniero irregolare quale beneficiario delle prestazioni erogate dalle Regioni ..... pag. 152
22.8.3. L'accesso all'assistenza sociale: l'uguaglianza rispetto ai cittadini per le prestazioni inerenti a diritti inviolabili della persona e la discrezionalità del legislatore nell'allocare le limitate risorse in relazione alle ulteriori provvidenze che comprovino uno stabile inserimento in Italia ..... pag. 152
22.8.4. La concessione dell'assegno sociale allo straniero: il requisito ulteriore della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (legittimità in riferimento a una prestazione rivolta a soggetti stabilmente inseriti in Italia) ..... pag. 152

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà personale ..... pag. 153
1.1. Le misure di prevenzione personali ..... pag. 153
1.1.1. Lo statuto di garanzia costituzionale e convenzionale (riserva di legge e di giurisdizione; principio di proporzionalità) ..... pag. 153
1.1.2. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale ..... pag. 153
1.1.3. L'ambito soggettivo di applicazione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno: le fattispecie di pericolosità "generica" riguardanti i soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi e i soggetti che abitualmente vivono con i proventi di attività delittuose ..... pag. 155
1.2. L'obbligo di presentazione al competente ufficio della forza pubblica, disposto dal questore nei confronti dello straniero attinto da provvedimento prefettizio di espulsione ..... pag. 156
1.3. La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti ..... pag. 156
1.4. Il diritto del beneficiario dell'amministrazione di sostegno di rifiutare le cure ..... pag. 156

2. La libertà di circolazione ..... pag. 156

3. La libertà di associazione ..... pag. 156
3.1. L'autonomia degli ordini forensi e il divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali ..... pag. 156

3.2. La riferibilità del divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi anche ai mandati iniziati prima della sua entrata in vigore ..... pag. 157

4. La libertà religiosa ..... pag. 157
4.1. Qualificazione come diritto inviolabile ..... pag. 157
4.2. La libertà di culto e la messa a disposizione di spazi adeguati da parte delle autorità pubbliche ..... pag. 157
4.3. La (illegittima) subordinazione dell'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del piano delle attrezzature religiose (norme della Regione Lombardia) ..... pag. 158
4.4. L'illegittimo divieto di approvare il piano delle attrezzature religiose separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (norme della Regione Lombardia) ..... pag. 159

5. La libertà di manifestazione del pensiero ..... pag. 159
5.1. Centralità tra i valori costituzionali e inerenza al regime democratico ..... pag. 159
5.2. Il diritto all'informazione e il pluralismo delle fonti di informazione in un ordinamento democratico (giurisprudenza costituzionale) ..... pag. 160
5.3. La disciplina dei contributi all'editoria (limite dello stanziamento di bilancio e riparto proporzionale in caso di insufficienza) – Rinvio alla necessaria disciplina legislativa ..... pag. 160

6. Le prestazioni personali e patrimoniali ..... pag. 161
6.1. Il carattere relativo della riserva di legge *ex* art. 23 Cost. ..... pag. 161

7. I principi costituzionali in materia penale ..... pag. 162
7.1. Il principio di legalità ..... pag. 162
7.1.1. La riserva assoluta di legge (riferibilità alle sanzioni penali e a quelle amministrative sostanzialmente punitive e non anche alle prestazioni personali o patrimoniali imposte per legge) ..... pag. 162
7.1.2. L'eterointegrazione del precetto penale ad opera di fonti secondarie (limiti) ..... pag. 162
7.1.3. La riserva al legislatore della definizione dell'area del penalmente rilevante e la tendenziale preclusione di interventi in malam partem *della Corte (salve le esigenze di contrastare "zone franche", censurare lo scorretto esercizio del potere legislativo, sottoporre a scrutinio norme processuali e rispettare obblighi sovranazionali): l'abrogazione del delitto di ingiuria* ..... pag. 162
7.1.4. La riserva al legislatore delle scelte di criminalizzazione e l'ammissibilità di interventi della Corte con effetti in malam partem *discendenti dalla rimozione di disposizioni illegittime* ..... pag. 163
7.1.5. L'inidoneità dell'interpretazione giurisprudenziale a surrogare in materia penale la praevia lex scripta ..... pag. 164
7.1.6. La distinzione tra abolitio criminis *(per* ius superveniens *o a seguito di sentenza di illegittimità costituzionale) e il sopravvenuto mutamento di indirizzo giurisprudenziale* ..... pag. 165
7.1.7. Il principio di tassatività o determinatezza della fattispecie penale (l'impiego di clausole generali o concetti elastici) ..... pag. 165
7.1.8. Il carattere statale della riserva di legge ex *art. 25, secondo comma, Cost.* ..... pag. 166
7.1.8.1. L'ammissibilità di interventi regionali *secundum legem* ..... pag. 166
7.1.8.2. L'autorizzazione comunale al completamento funzionale di opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo (norme della Regione Basilicata) ..... pag. 167
7.2. Il principio di offensività ..... pag. 167
7.2.1. L'offensività in astratto e in concreto (precetto rispettivamente rivolto al legislatore e al giudice) ..... pag. 167

7.2.2. L'offensività del fatto implicita nella sua qualificazione di illecito .....pag. 167
7.3. La retroattività della *lex mitior* .....pag. 167
7.3.1. Le fonti domestiche, sovranazionali e internazionali del principio: tutela non assoluta, fondata sull'esigenza di parità di trattamento, ma soggetta a deroghe purché giustificabili sul piano della ragionevolezza e della protezione di altri interessi di rango costituzionale .....pag. 167
7.4. Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva .....pag. 169
7.4.1. L'esclusione dai finanziamenti regionali delle imprese i cui titolari o editori siano condannati, anche in via non definitiva, per taluno dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione ovvero dei delitti contro il patrimonio mediante frode (norme della Regione Umbria ispirate a una finalità cautelare).....pag. 169
7.5. Il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità .....pag. 170
7.5.1. La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta (il mutato approccio culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale e l'adozione di una pronuncia additiva a seguito di monito inascoltato) – Richiamo al legislatore .....pag. 170
7.6. I limiti di operatività del divieto di un secondo giudizio a carico di un imputato già colpito, per gli stessi fatti (omesso versamento di IVA), da una sanzione amministrativa di carattere sostanzialmente penale ai sensi della CEDU.....pag. 170
7.7. I reati .....pag. 170
7.7.1. La discrezionalità del legislatore nell'individuazione dei fatti punibili (apprezzamento politico censurabile solo per manifesta irragionevolezza o arbitrarietà) .....pag. 170
7.7.2. L'omicidio stradale e le lesioni personali stradali gravi o gravissime: l'evoluzione normativa da reati comuni circostanziati a reati speciali e l'introduzione dell'attenuante del concorso di colpa della parte offesa.....pag. 170
7.7.3. Il regime di procedibilità del delitto non aggravato di lesioni personali stradali gravi o gravissime (mancata previsione della querela) .....pag. 171
7.7.4. Il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (mancato assoggettamento alle soglie di punibilità previste per il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici).....pag. 171
7.7.5. La prostituzione nella legislazione penale .....pag. 172
7.7.5.1. Analisi storico-comparatistica: i modelli regolamentarista, proibizionista e abolizionista.....pag. 172
7.7.5.2. L'incriminazione del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione volontaria (conforme ai principi di offensività, tassatività e determinatezza).....pag. 175
7.7.5.3. L'incriminazione della tolleranza abituale e del favoreggiamento della prostituzione volontaria (conforme ai principi di offensività, tassatività e determinatezza) .pag. 175
7.7.6. Il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio (riferibilità alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio) – Invito al legislatore.....pag. 177
7.7.7. L'aiuto al suicidio .....pag. 177
7.7.7.1. La perdurante attualità della *ratio* della norma incriminatrice (tutela del diritto alla vita delle persone più deboli e vulnerabili; irrilevanza di un generico diritto all'autodeterminazione individuale).....pag. 177
7.7.7.2. La non punibilità dell'aiuto al suicidio prestato, con determinate modalità, a persone tenute in vita da trattamenti di sostegno vitale e affette da patologie irreversibili, fonti di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, e tuttavia pienamente capaci di prendere decisioni libere e consapevoli (pronuncia di illegittimità conseguente al protrarsi dell'inerzia legislativa oltre il termine indicato dalla Corte) – Auspicio rivolto al legislatore.....pag. 178

7.7.8. L'estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale mediante oblazione processuale a seguito di adempimento tardivo della prescrizione dell'organo di vigilanza ed eliminazione delle conseguenze del reato ..... pag. 181
7.8. La sanzione penale ..... pag. 182
7.8.1. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale del principio di proporzionalità della pena ..... pag. 182
7.8.2. La discrezionalità del legislatore nella determinazione delle pene, salvi i limiti della proporzionalità e della non manifesta irragionevolezza o arbitrarietà ..... pag. 182
7.8.3. La pertinenza alle sole sanzioni penali del principio del finalismo rieducativo ..... pag. 182
7.8.4. Il rispetto del principio di proporzionalità quale garanzia della funzione rieducativa della pena ..... pag. 183
7.8.5. I principi di proporzionalità e individualizzazione delle pene (lo sfavore per gli automatismi sanzionatori) ..... pag. 183
7.8.6. La necessaria proporzionalità delle sanzioni fisse rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili a uno specifico tipo di reato ..... pag. 183
7.8.7. La tendenziale compatibilità dell'istituto della conversione delle pene pecuniarie con il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità del reato ..... pag. 183
7.8.8. La regola del giudizio di comparazione tra le circostanze del reato e le eccezioni legislative (evoluzione normativa e giurisprudenziale) ..... pag. 184
7.8.9. I margini di intervento della Corte su scelte sanzionatorie del legislatore manifestamente irragionevoli ..... pag. 185
7.8.9.1. La necessità di rinvenire nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente adeguata, benché non vincolata, e il superamento del canone delle "rime obbligate" ..... pag. 185
7.8.9.2. L'evoluzione del sindacato sulla proporzionalità della pena: l'affrancamento dalla necessaria evocazione di un *tertium comparationis* e la valorizzazione dei principi del finalismo rieducativo e della personalità della responsabilità penale ..... pag. 186
7.8.9.3. L'obiettivo di ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un bene giuridico ..... pag. 187
7.8.10. La pena minima edittale per i fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe "pesanti" (sussistenza di una soluzione costituzionalmente adeguata, benché non obbligata, e sentenza di illegittimità susseguente a monito inascoltato) – Invito al legislatore ..... pag. 187
7.8.11. Il divieto di bilanciamento, in caso di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime, della circostanza attenuante del concorso di colpa della parte offesa con le aggravanti di guida in stato di ebbrezza e attraversamento di un'intersezione con il semaforo rosso ..... pag. 188
7.8.12. La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di condanna o patteggiamento per omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime (illegittimità dell'automatismo per le ipotesi diverse da quelle aggravate per guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti) ..... pag. 189
7.8.13. La generale causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità dell'offesa (inapplicabilità ai reati di competenza del giudice di pace) ..... pag. 190
7.8.14. L'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva nel procedimento per decreto penale (il tasso giornaliero di ragguaglio e la condizione economica dell'imputato) ..... pag. 191
7.8.15. Il trattamento sanzionatorio dell'acquisto di cose di sospetta provenienza ..... pag. 192
7.8.16. La pena della reclusione fino a tre anni per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale ..... pag. 192
7.9. La prescrizione ..... pag. 193
7.9.1. Il raddoppio del termine di prescrizione del reato di crollo colposo (equiparazione alla fattispecie dolosa) ..... pag. 193

8. I principi costituzionali in materia processuale.....pag. 194
8.1. Il diritto di azione e di difesa .....pag. 194
8.1.1. Dimensione processuale della garanzia .....pag. 194
8.1.2. L'esercizio del diritto di difesa attraverso la richiesta di riti alternativi .....pag. 194
8.1.3. Ammissibilità di molteplici discipline dell'assistenza del difensore.....pag. 194
8.2. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali ....pag. 194
8.3. Il divieto per il legislatore di prescrivere oneri o modalità lesive del diritto di difesa.....pag. 195
8.4. Il diritto al silenzio.....pag. 195
*8.4.1. Il diritto al silenzio dell'imputato (*nemo tenetur se ipsum accusare*) come diritto inalienabile della persona* .....pag. 195
8.4.2. Il diritto al silenzio come corollario essenziale dell'inviolabile diritto di difesa ....pag. 195
8.5. Le prove.....pag. 195
8.5.1. Il principio di immediatezza della prova nel processo penale (la distanza tra il disegno normativo e la realtà dei dibattimenti) .....pag. 195
8.5.2. Le deroghe legislative al principio della formazione della prova nel contraddittorio delle parti .....pag. 196
8.5.3. La ragionevole modulabilità del diritto della parte alla nuova audizione dei testimoni in caso di mutata composizione dell'organo giudicante nel processo penale....pag. 196
8.6. Effettività della tutela giurisdizionale e completa fruizione dei termini .....pag. 196
8.7. La soggezione del giudice alla legge .....pag. 196
8.7.1. Il carattere dichiarativo dell'attività giurisdizionale ..... pag. 196
8.7.2. La spettanza all'ANAS, anziché al MIT, delle rate per il 2015 e il 2016 del corrispettivo della concessione relativa alle autostrade A24 e A25 .....pag. 196
8.8. L'estraneità agli interessi in conflitto quale tipico connotato della giurisdizione e dei suoi organi.....pag. 197
8.9. Il principio di parità delle parti processuali .....pag. 197
8.9.1. Le controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee: l'obbligo della preventiva e motivata autorizzazione dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria e del ricorso all'arbitrato (disciplina transitoria e a regime)..... pag. 197
8.9.2. La determinazione, con norme di interpretazione autentica, dell'indennità di buonuscita del personale della Regione Friuli-Venezia Giulia (illegittima previsione di irrilevanza del servizio prestato con rapporto a termine di diritto privato) ..... pag. 197
8.9.3. La spettanza all'ANAS, anziché al MIT, delle rate per il 2015 e il 2016 del corrispettivo della concessione relativa alle autostrade A24 e A25 .....pag. 197
8.10. Il principio di ragionevole durata del processo .....pag. 198
8.10.1. Inerenza alla garanzia del giusto processo ..... pag. 198
8.10.2. La necessità di un contemperamento con le altre garanzie costituzionali ..... pag. 198
8.10.3. L'illegittimità di norme dilatorie non sorrette da una logica esigenza ..... pag. 198
8.11. La discrezionalità del legislatore in materia di spese processuali .....pag. 198
8.12. Il patrocinio a spese dello Stato.....pag. 198
8.12.1. L'individuazione di un punto di equilibrio, diversamente modulabile in funzione del tipo di processo, tra garanzia del diritto di difesa dei non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica .....pag. 198
8.12.2. La tendenziale unificazione dei presupposti e la diversa disciplina della liquidazione dei compensi nei processi civili e penali (ammissibilità di differenze legate al quomodo *o al* quantum *e non all'*an *dei compensi)*..... pag. 199
8.12.3. Autonomia del relativo procedimento giurisdizionale rispetto al giudizio sul merito della pretesa azionata..... pag. 199

8.12.4. Preclusione per l'ente di volontariato esercente un'attività economica ..... pag. 199
8.12.5. L'anticipazione, a carico dell'erario, degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio di genitore irreperibile nei processi di adottabilità ..... pag. 200
8.12.6. L'anticipazione, a carico dell'erario, degli onorari e delle indennità spettanti a consulenti, notai e custodi in caso di ammissione al patrocinio (superamento della logica del gratuito patrocinio e illegittimità della prenotazione a debito)..... pag. 200
8.12.7. La quantificazione del beneficio (non limitata all'esonero dal pagamento del contributo unificato) relativamente alle controversie per le quali è ammessa la difesa personale..... pag. 201
8.13. Equa riparazione..... pag. 201
8.13.1. La presentazione dell'istanza di prelievo nel giudizio amministrativo presupposto quale condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo (nel regime anteriore alla legge n. 208 del 2015)..... pag. 201
8.13.2. Il deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo penale quale condizione per il riconoscimento dell'indennizzo per violazione del termine di ragionevole durata ..... pag. 201

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. La persona ..... pag. 202
1.1. L'amministrazione di sostegno..... pag. 202
1.1.1. Istituto a tutela dell'autodeterminazione, non implicante uno status *di incapacità* pag. 202
1.1.2. La duttilità dell'istituto per contenere le limitazioni alla capacità di agire del beneficiario..... pag. 202
1.1.3. Il potere dell'amministratore di sostegno di rifiutare, in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato (spettanza della relativa attribuzione al giudice tutelare) ..... pag. 203

2. Famiglia e filiazione ..... pag. 204
2.1. La mancata previsione, quale causa di incandidabilità nelle procedure di chiamata dei professori universitari, del rapporto di coniugio con soggetto già inserito nel dipartimento, giustificata dalle ragioni dell'unità familiare..... pag. 204
2.2. Il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio (riferibilità alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio) – Invito al legislatore..... pag. 204
2.3. Il principio di responsabilità genitoriale e la necessaria eterosessualità dei genitori nel vigente ordinamento (inammissibilità della questione concernente la preclusione alla formazione di un atto di nascita con due madri) ..... pag. 204
2.4. La procreazione medicalmente assistita ..... pag. 205
2.4.1. La discrezionalità del legislatore, quale interprete della volontà collettiva, nel disciplinare le tecniche procreative e nel comporre gli interessi in gioco in un ambito eticamente sensibile ..... pag. 205
2.4.2. Il diritto alla genitorialità nella logica restrittiva e terapeutica della legge n. 40 del 2004 e nei successivi interventi della Corte..... pag. 205
2.4.3. Il divieto (sanzionato amministrativamente) di consentire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie omosessuali (femminili)..... pag. 207
2.5. L'(illegittima) automatica preclusione triennale all'accesso alla detenzione domiciliare ordinaria o speciale del condannato cui sia stata revocata altra misura alternativa alla detenzione ..... pag. 209

3. Il minore .....pag. 209
3.1. La tutela multilivello dell'interesse del minore a mantenere un rapporto continuativo con i genitori.....pag. 209
3.2. La sospensione del processo con messa alla prova degli imputati minorenni: sua diversità rispetto all'omologo istituto previsto per i maggiorenni e all'affidamento in prova al servizio sociale (determinazione giudiziale della pena da eseguire in caso di esito negativo) .....pag. 209
3.3. L'illegittimo condizionamento all'accertamento di una condotta collaborativa con la giustizia dell'accesso a taluni benifici penitenziaridei condannati per delitti particolarmente gravi commessi da minorenni.....pag. 209

4. Il diritto alla salute.....pag. 209
4.1. Salute fisica e salute psichica (identico grado di tutela) .....pag. 209
4.2. Il principio del consenso informato nella legge n. 219 del 2017 .....pag. 210
4.3. La libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie (la non punibilità, a determinate condizioni, dell'aiuto al suicidio).....pag. 210
4.4. Il diritto del beneficiario dell'amministrazione di sostegno di rifiutare le cure.....pag. 210
4.5. L'uguale doverosità delle azioni raccomandate e delle azioni prescritte in ambito medico (con riferimento alle vaccinazioni).....pag. 210
4.6. Le molteplici forme di tutela (risarcitoria, indennitaria, assistenziale) in caso di menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari.....pag. 210
4.7. L'indennizzo riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide (estensione del beneficio ai nati nel 1958 e nel 1966 a far data dal 1° gennaio 2008) ...pag. 210
4.8. Il divieto (sanzionato amministrativamente) di consentire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie omossessuali (femminili).....pag. 211
4.9. La possibilità per i regolamenti di polizia urbana di includere i presidi sanitari tra i luoghi tutelabili con l'applicazione del DASPO urbano.....pag. 211
4.10. Il diritto inviolabile alla salute del detenuto .....pag. 211
4.10.1. La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta (il mutato approccio culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale e l'adozione di una pronuncia additiva a seguito di monito inascoltato) – Richiamo al legislatore .....pag. 211
4.11. La riserva di legge statale in materia di trattamenti sanitari.....pag. 211
4.11.1. La prevenzione delle epidemie in ambito nosocomiale (norme della Regione Puglia)..... pag. 211
4.11.2. L'(illegittima) attribuzione alle direzioni sanitarie del potere di imporre trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione nazionale come obbligatori o raccomandati (norme della Regione Puglia).....pag. 211

5. La libertà dell'insegnamento universitario.....pag. 211

6. La disabilità.....pag. 212
6.1. Il fondamentale diritto all'istruzione delle persone con disabilità e l'esigenza costituzionale di certezza delle disponibilità finanziarie necessarie a garantire, senza soluzione di continuità, i servizi assistenziali .....pag. 212
6.2. La capacità di donare dei beneficiari dell'amministrazione di sostegno (salvi i casi stabiliti dal giudice tutelare) .....pag. 212

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro ..... pag. 214
1.1. La garanzia costituzionale della giusta retribuzione (include la tempestività dell'erogazione delle indennità di fine rapporto) ..... pag. 214
1.2. La disciplina del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari (non invocabilità dell'art. 36 Cost.) ..... pag. 214
1.3. La tutela del lavoratore ceduto nei confronti del datore di lavoro cedente che non ottemperi all'ordine di riammissione nell'impresa dopo l'accertamento della nullità, inefficacia o inopponibilità della cessione del ramo d'azienda (diritto al risarcimento del danno e alla controprestazione) ..... pag. 214
1.4. La tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato licenziati dopo aver lavorato per almeno 270 giornate (modalità di determinazione dell'indennità) ..... pag. 215
1.5. La discrezionalità del legislatore nell'incentivare la prosecuzione dell'attività lavorativa ..... pag. 216
1.6. Le indennità di fine rapporto come retribuzione differita con funzione previdenziale pag. 217
1.7. Il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio (in particolare, il termine di liquidazione di 24 mesi nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio o dell'anzianità massima) – Monito al legislatore ..... pag. 217

2. La previdenza ..... pag. 217
2.1. Il nuovo regime di limitata pignorabilità dei trattamenti pensionistici accreditati su conto corrente bancario o postale del debitore: estensione alle procedure esecutive pendenti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2015 (seguito al monito contenuto nella sentenza n. 85 del 2015) ..... pag. 217
2.2. Gli sgravi contributivi riguardanti le zone agricole svantaggiate o di montagna: la rilevanza della provenienza del prodotto (illegittimità del divieto di ripetizione dei maggiori contributi versati prima dell'adozione di norma interpretativa) ..... pag. 218
2.3. La rideterminazione retroattiva dei criteri di attualizzazione delle quote dei vitalizi spettanti agli ex consiglieri regionali superiori al tetto del 30,40% dell'indennità parlamentare (ragionevole correzione degli effetti di una normativa in controtendenza rispetto alle esigenze di risparmio indotte dalla crisi economica) ..... pag. 219
2.4. L'accertamento dei contributi previdenziali agricoli basato sulla stima tecnica del fabbisogno di manodopera dell'azienda ..... pag. 219
2.5. L'applicazione del principio di neutralizzazione contributiva alla determinazione del trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali INPS ..... pag. 219
2.6. Il trattamento tributario del riscatto della posizione individuale maturata presso una forma di previdenza complementare collettiva (estensione ai dipendenti pubblici del più favorevole regime previsto per i dipendenti privati nel periodo 2007-2017) ..... pag. 220
2.7. La soppressione dal 1° settembre 2014 dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione, attribuiti ai dirigenti cessati dal servizio dopo il 1° ottobre 1990 (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia) ..... pag. 220
2.8. L'esonero contributivo dei datori di lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate negli anni 2015-2016 (la diversa condizione del lavoratore beneficiario di CIGS e del soggetto privo di occupazione) ..... pag. 221

3. L'assistenza .....pag. 222
3.1. La concessione dell'assegno sociale allo straniero: il requisito ulteriore della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (legittimità in riferimento a una prestazione rivolta a soggetti stabilmente inseriti in Italia) .....pag. 222
3.2. L'indennizzo riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide (estensione del beneficio ai nati nel 1958 e nel 1966 a far data dal 1° gennaio 2008) ...pag. 222
3.3. Il contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni, ad esse assegnate nell'ambito del riordino delle Province, relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità e al supporto organizzativo del servizio di istruzione .....pag. 223

4. L'iniziativa economica .....pag. 224
4.1. Il limite dei preminenti valori costituzionali .....pag. 224
4.2. L'autonomia negoziale .....pag. 224
4.2.1. La disciplina dell'arbitrato ..... pag. 224
4.2.2. Le locazioni turistiche (norme della Regione Lombardia) .....pag. 224
4.3. Il diritto di cessione degli impianti fotovoltaici a terra ed eolici .....pag. 224
4.4. La disciplina del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari (non invocabilità dell'art. 41 Cost.).....pag. 225
4.5. La tutela dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili e della dignità umana quale *ratio* dell'incriminazione del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione volontaria.....pag. 225
4.6. La disciplina dei contributi all'editoria (limite dello stanziamento di bilancio e riparto proporzionale in caso di insufficienza) – Rinvio alla necessaria disciplina legislativa .....pag. 226

5. La proprietà.....pag. 226
5.1. Le misure di prevenzione patrimoniali .....pag. 226
5.1.1. Lo statuto di garanzia costituzionale e convenzionale (riserva di legge; principi di proporzionalità e del giusto processo) ..... pag. 226
5.1.2. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale ..... pag. 227
5.1.3. L'ambito soggettivo di applicazione del sequestro e della confisca: le fattispecie di pericolosità "generica" riguardanti i soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi e i soggetti che abitualmente vivono con i proventi di attività delittuose..... pag. 228
5.1.4. La tutela dei terzi creditori rispetto al sequestro e alla confisca di prevenzione (disciplina transitoria) .....pag. 228
5.2. La confisca, diretta o per equivalente, del profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (illegittima estensione della misura al prodotto e ai beni utilizzati per commetterli; pronuncia susseguente a monito inascoltato).....pag. 228
5.3. Il diritto di proprietà e di cessione degli impianti fotovoltaici a terra ed eolici.....pag. 228

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il bilanciamento tra diritto di elettorato passivo e buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nella disciplina della sospensione e della decadenza dalle cariche elettive e di Governo .....pag. 229

2. La sospensione automatica degli amministratori degli enti locali in caso di condanna non definitiva, anche anteriore all'elezione o alla nomina, per i reati più gravi e per i reati contro la pubblica amministrazione ..... pag. 229

3. Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici ..... pag. 229

3.1. Il divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi ..... pag. 229

3.2. La riferibilità del divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi anche ai mandati iniziati prima della sua entrata in vigore ..... pag. 230

3.3. Il trasferimento alla Scuola nazionale dell'amministrazione dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola nazionale dell'economia e delle finanze (applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari) ..... pag. 230

Sezione V

I tributi

1. Il dovere tributario quale dovere inderogabile di solidarietà preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali e funzionale all'attuazione dell'uguaglianza sostanziale ..... pag. 231

2. Il principio di uguaglianza tributaria e la necessità di adeguate giustificazioni per scelte impositive differenziate a parità di presupposti ..... pag. 231

3. Il concetto di capacità contributiva nel complesso contesto contemporaneo ..... pag. 231

4. L'identificazione della fattispecie tributaria ..... pag. 231

5. La natura eccezionale e derogatoria delle norme sulle agevolazioni tributarie e i limiti del sindacato della Corte ..... pag. 231

6. L'addizionale IRES a carico di imprese operanti nel settore degli idrocarburi, del gas e dell'energia elettrica (esame delle questioni precluso dalla sopravvenuta sentenza di illegittimità delle norme censurate con efficacia ex nunc*)* ..... pag. 232

7. L'addizionale IRES dell'8,5% applicata, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, alle imprese creditizie, finanziarie e assicurative ..... pag. 232

8. Il trattamento tributario del riscatto della posizione individuale maturata presso una forma di previdenza complementare collettiva (estensione ai dipendenti pubblici del più favorevole regime previsto per i dipendenti privati nel periodo 2007-2017) ..... pag. 234

9. L'incremento dell'aliquota IRAP, per il periodo di imposta 2002, a carico di banche, imprese di assicurazione, enti e società finanziarie (opzione preclusa al legislatore regionale) ..... pag. 235

10. La tassa automobilistica regionale ..... pag. 235

10.1. L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania) ..... pag. 235

10.2. L'esenzione per gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico (norme della Regione Emilia-Romagna).....pag. 236

11. La riscossione.....pag. 237
11.1. La "rottamazione-*bis*" delle cartelle di pagamento.....pag. 237
11.2. La procedura di discarico per inesigibilità delle quote affidate per la riscossione – Invito al legislatore.....pag. 238
11.3. La riscossione del contributo unificato e la notifica dell'invito al pagamento al domicilio eletto nel processo tributario.....pag. 239
11.4. La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione.....pag. 240

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile.....pag. 241
1.1. La mediazione civile.....pag. 241
1.1.1. Condizione di procedibilità delle domande relative, tra le altre, alla materia bancaria..... pag. 241
1.1.2. La condanna del soggetto che non partecipa senza giustificato motivo al pagamento di una somma pari al contributo unificato dovuto per il giudizio..... pag. 241
1.1.3. L'obbligatorietà nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo (diversità di regime rispetto alla negoziazione assistita).....pag. 241
1.2. La negoziazione assistita e la considerazione della giurisdizione in termini di risorsa non illimitata.....pag. 241
1.3. Il perfezionamento della notifica telematica per il notificante al momento di generazione della ricevuta di accettazione (la scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione).....pag. 242
1.4. La competenza territoriale per i giudizi di opposizione in materia di entrate patrimoniali degli enti pubblici locali.....pag. 243
1.5. I limiti alla tutela risarcitoria del danno alle cose cagionato da veicolo non identificato – Auspicio rivolto al legislatore.....pag. 243
1.6. La condanna del soccombente al pagamento, in favore della parte vittoriosa, di una somma equitativamente determinata dal giudice, quale sanzione dell'abuso del processo.....pag. 244
1.7. La procedura esecutiva di pignoramento presso terzi: l'accertamento dell'obbligo del terzo pignorato in caso di contestazioni sulla sua dichiarazione.....pag. 246
1.8. La tutela dei terzi creditori rispetto al sequestro e alla confisca di prevenzione (disciplina transitoria).....pag. 247
1.9. La tutela del lavoratore ceduto nei confronti del datore di lavoro cedente che non ottemperi all'ordine di riammissione nell'impresa dopo l'accertamento della nullità, inefficacia o inopponibilità della cessione del ramo d'azienda (diritto al risarcimento del danno e alla controprestazione).....pag. 248
1.10. Procedure concorsuali.....pag. 248
1.10.1. La composizione delle crisi dei debitori non fallibili (il quadro normativo)..... pag. 248
1.10.2. L'attribuzione al debitore non fallibile della possibilità di chiedere il pagamento parziale dell'IVA (cd. falcidia), anziché la sola dilazione, in sede di ricorso per l'omologazione di un accordo di composizione della crisi.....pag. 250

2. Il procedimento penale ..... pag. 251
2.1. La compatibilità rispetto alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, nel corso della stessa, abbia invitato con esito positivo il pubblico ministero a modificare l'imputazione in considerazione della rilevata diversità del fatto ..... pag. 251
2.2. La decisione del presidente della corte o del tribunale sulla dichiarazione di astensione motivata da "altre" gravi ragioni di convenienza ..... pag. 251
2.3. La disciplina dell'assenza dell'imputato (il superamento dell'istituto della contumacia) ..... pag. 252
2.4. L'astensione collettiva degli avvocati dalle udienze e la garanzia delle prestazioni indispensabili ..... pag. 253
2.5. L'azione civile nel processo penale (carattere accessorio e subordinato) e la legittimazione all'impugnazione della parte civile ..... pag. 253
2.6. L'obbligo della Regione di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per fatti di mafia commessi nel territorio regionale (norme della Regione Veneto) ..... pag. 254
2.7. Il potere del giudice di rilevare l'espulsione dell'imputato straniero, eseguita prima dell'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio, e di pronunciare sentenza di non luogo a procedere ..... pag. 254
2.8. L'autorizzazione della Camera di appartenenza per l'utilizzazione in giudizio dei tabulati di comunicazioni, già acquisiti, relativi a utenze intestate a terzi indagati venuti in contatto con il parlamentare ..... pag. 255
2.9. L'obbligo per il giudice del dibattimento di ripetere l'assunzione delle prove dichiarative in caso di mutata composizione del collegio giudicante, salvo che le parti consentano alla lettura – Monito per l'adozione di rimedi strutturali volti preservare l'immediatezza della prova ..... pag. 256
2.10. L'utilizzabilità delle prove assunte in violazione di divieti legislativi (preclusione di un intervento manipolativo che ne estenda l'operatività agli esiti probatori di perquisizioni e ispezioni compiute dalla polizia giudiziaria al di fuori dei casi di legge o non convalidate dall'autorità giudiziaria) ..... pag. 256
2.11. La possibilità per la parte civile di impugnare, innanzi al giudice penale e ai soli effetti della responsabilità civile, la sentenza di proscioglimento ..... pag. 258
2.12. L'obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale (anche nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa nel giudizio abbreviato) ..... pag. 258
2.13. I procedimenti speciali alternativi al giudizio ..... pag. 259
2.13.1. Il procedimento per decreto penale ..... pag. 259
2.13.1.1. L'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva (il tasso giornaliero di ragguaglio e la condizione economica dell'imputato) ..... pag. 259
2.13.2. Il patteggiamento ..... pag. 260
2.13.2.1. La richiesta relativa alla cosiddetta contestazione fisiologica del reato concorrente ..... pag. 260
2.13.3. La sospensione del processo con messa alla prova ..... pag. 261
2.13.3.1. Qualificazione come rito alternativo ..... pag. 261
2.13.3.2. Ammissione a seguito di diversa qualificazione del fatto di reato, su sollecitazione dell'imputato e in esito al giudizio di primo grado (pur celebrato nelle forme del rito abbreviato) ..... pag. 261
2.13.4. La sospensione del processo con messa alla prova degli imputati minorenni: diversità rispetto all'omologo istituto previsto per i maggiorenni e all'affidamento in prova al servizio sociale (determinazione giudiziale della pena da eseguire in caso di esito negativo) ..... pag. 261

2.14. Il procedimento davanti al giudice di pace (non comparabilità con il procedimento davanti al tribunale).....pag. 263
2.15. L'esecuzione penale.....pag. 263
2.15.1. Il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per il delitto di furto in abitazione – Segnalazione al legislatore.....pag. 263
2.15.2. L'inclusione nel novero dei delitti ostativi alla concessione dei benefici penitenziari del sequestro di persona a scopo di estorsione attenuato per la lieve entità del fatto.....pag. 264
2.15.3. La possibilità di concedere i benefici penitenziari ai condannati a pena detentiva temporanea per sequestro di persona a scopo di estorsione, terrorismo o eversione (rimozione, conseguente a monito inascoltato, della condizione di avvenuta espiazione di almeno i due terzi della pena).....pag. 264
2.15.4. La detenzione domiciliare.....pag. 265
2.15.4.1. La detenzione domiciliare ordinaria e speciale (evoluzione normativa).....pag. 265
2.15.4.2. L'(illegittima) automatica preclusione triennale all'accesso alla detenzione domiciliare ordinaria o speciale del condannato cui sia stata revocata altra misura alternativa alla detenzione.....pag. 266
2.15.4.3. La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta (il mutato approccio culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale e l'adozione di una pronuncia additiva a seguito di monito inascoltato) – Richiamo al legislatore.....pag. 267
2.15.5. I permessi premio.....pag. 268
2.15.5.1. Funzione pedagogico-propulsiva.....pag. 268
2.15.5.2. La riconosciuta possibilità di concedere permessi premio ai condannati, anche all'ergastolo, per gravi delitti (compresa l'associazione mafiosa e i reati di contesto mafioso) pur in assenza di collaborazione con la giustizia, ove siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità e il pericolo di ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata.....pag. 268
2.15.6. L'esecuzione delle pene pecuniarie.....pag. 272
2.15.6.1. L'evoluzione del quadro normativo.....pag. 272
2.15.6.2. L'equiparazione del mancato esperimento della procedura esecutiva (decorsi 24 mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione) alla comunicazione di infruttuoso esperimento, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione – Monito al legislatore.....pag. 273
2.15.7. L'esecuzione penale minorile.....pag. 275
2.15.7.1. L'accentuazione della funzione rieducativa della pena e del criterio di individualizzazione del trattamento per la promozione della persona del minore.....pag. 275
2.15.7.2. La speciale considerazione del minore nella giurisprudenza costituzionale relativa all'ordinamento penale e penitenziario.....pag. 275
2.15.7.3. L'illegittimo condizionamento all'accertamento di una condotta collaborativa con la giustizia dell'accesso a taluni benefici penitenziari dei condannati per delitti particolarmente gravi commessi da minorenni.....pag. 276
2.16. Le spese di giustizia.....pag. 276
2.16.1. Il generale obbligo del condannato di pagare le spese di custodia dei beni in sequestro.....pag. 276

3. La giurisdizione amministrativa.....pag. 277
3.1. La tutela delle situazioni giuridiche soggettive (compresi gli interessi "strumentali") e il ripristino della legalità dell'azione amministrativa quali finalità, rispettivamente primaria e mediata, della giurisdizione amministrativa.....pag. 277
3.2. L'esclusione del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi.....pag. 278

3.3. L'esclusione della tutela di annullamento nelle controversie relative a sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale ..... pag. 278
3.4. L'onere, per l'impresa partecipante alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, di impugnare entro un breve termine decadenziale il provvedimento sull'ammissione delle concorrenti, a pena di preclusione della facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti ..... pag. 279

4. La giurisdizione contabile ..... pag. 280
4.1. La disciplina dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione ..... pag. 280

5. La giurisdizione tributaria ..... pag. 281
5.1. La specificità della giurisdizione tributaria e l'inesistenza di un principio costituzionale di uniformità tra i diversi tipi di processo ..... pag. 281
5.2. La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione ..... pag. 282
5.3. L'inammissibilità del ricorso per tardiva costituzione del ricorrente, pur in presenza di regolare costituzione della parte resistente ..... pag. 282

6. Il giudizio arbitrale ..... pag. 282
6.1. L'impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto ..... pag. 282
6.2. Le controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee: l'obbligo della preventiva e motivata autorizzazione dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria e del ricorso all'arbitrato (disciplina transitoria e a regime) ..... pag. 282
6.3. Il carattere volontario dell'arbitrato per la determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti di illuminazione pubblica ..... pag. 283

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. Gli organi costituzionali ..... pag. 284
1.1. L'estensione dell'autonomia degli organi costituzionali ..... pag. 284

2. La funzione di garanzia costituzionale ..... pag. 284
2.1. Il sindacato accentrato della Corte quale fondamento dell'architettura costituzionale ..... pag. 284
2.2. L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità quale tratto essenziale del sistema di giustizia costituzionale ..... pag. 284
2.3. Tutela integrata (o multilivello) dei diritti costituzionali e valutazione sistemica della Corte ..... pag. 284
2.4. L'effettività della tutela dei diritti fondamentali: il superamento del requisito delle "rime obbligate" e la necessità di evitare zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale ..... pag. 285
2.5. Il riscontro di un *vulnus* costituzionale e l'insufficienza di una pronuncia meramente ablativa: l'inedita tecnica decisoria del rinvio a nuova udienza della trattazione delle questioni, al fine di garantire/sollecitare l'esercizio della

discrezionalità del legislatore e di evitare medio tempore applicazioni incostituzionali della norma censurata .....pag. 285
2.6. La prevalenza della funzione di garanzia della legalità costituzionale sull'esigenza di rispettare la discrezionalità del legislatore in caso di sua perdurante inerzia.....pag. 286
2.7. La diversa scansione del contenuto della pronuncia sul piano temporale (le condizioni per la non punibilità dell'aiuto al suicidio).....pag. 287
2.8. La modulazione temporale dell'efficacia della pronuncia di illegittimità costituzionale, quale deroga alla sua naturale retroattività imposta dal bilanciamento con altri valori e principi costituzionali .....pag. 287
2.8.1. L' efficacia ex nunc *della pronuncia di accoglimento* .....pag. 287
2.8.2. La salvezza degli effetti utili dell'azione amministrativa già posta in essere .....pag. 287
2.9. Il divieto di impugnazione delle decisioni della Corte costituzionale.....pag. 288
2.10. La limitata efficacia preclusiva delle pronunce di rigetto .....pag. 288
2.11. L'interpretazione giurisprudenziale dei presupposti della legittimazione *a quo*: la necessità di escludere zone franche e la posizione necessariamente *super partes* del rimettente .....pag. 288
2.12. L'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata .....pag. 289
2.13. L'equilibrio di bilancio tendenziale o dinamico e la (limitata) traslazione degli oneri conseguenti alle pronunce di incostituzionalità in materia finanziaria.....pag. 289
2.14. Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici, richiami .....pag. 290
2.14.1. Il biasimo per la mancata attuazione della sentenza n. 77 del 2015 sulla transitorietà degli accantonamenti delle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alle autonomie speciali .....pag. 290
2.14.2. Il monito a evitare per il futuro violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari inerenti al procedimento legislativo.....pag. 290
2.14.3. Il monito circa l'impraticabilità di deroghe permanenti e progressive al principio dell'equilibrio di bilancio e l'invito al legislatore ad assicurare agli amministratori locali la necessaria cesura con le pregresse squilibrate gestioni.....pag. 290
2.14.4. Il rinvio all'indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore per definire l'ambito di applicazione degli obblighi di trasparenza dei dirigenti pubblici .....pag. 290
2.14.5. L'invito al legislatore a regolare sollecitamente e opportunamente le deroghe all'obbligo dei Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata e a definire ex professo *la dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile dell'autonomia comunale, nel rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà* .....pag. 291
2.14.6. L'invito al legislatore a rispettare il principio di proporzionalità nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe "pesanti".....pag. 291
2.14.7. L'invito a modificare la disciplina della SCIA ai fini di una migliore tutela del terzo interessato.....pag. 291
2.14.8. L'invito a predisporre, per i crediti minori, sistemi di riscossione tributaria più efficaci, proporzionati e tempestivi .....pag. 291
2.14.9. L'auspicio relativo a una più puntuale regolamentazione della risarcibilità del danno alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato .....pag. 291
2.14.10. Il richiamo al legislatore per completare la riforma dell'ordinamento penitenziario con riguardo alla salute mentale .....pag. 291
2.14.11. Il richiamo alla necessaria chiarezza tassonomica del legislatore in sede di disciplina dell'avanzo di amministrazione.....pag. 292
2.14.12. Il rinvio a nuove opzioni legislative in materia di porto d'armi .....pag. 292
2.14.13. Il monito per l'adozione di rimedi strutturali volti a preservare l'immediatezza della prova nel processo penale .....pag. 292

2.14.14. L'invito a ridefinire con urgenza la disciplina del pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto dei dipendenti pubblici ..... pag. 292
2.14.15. L'invito al legislatore a esplicitare la punibilità della condotta omissiva del genitore che non adempia i propri obblighi economici nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio ..... pag. 292
2.14.16. L'esigenza di ricondurre a trasparenza e chiarezza il quadro normativo relativo ai contributi all'editoria ..... pag. 292
2.14.17. La segnalazione al legislatore del difetto di coordinamento tra la disciplina sostanziale e quella processuale relativa ai presupposti di accesso alle misure alternative alla detenzione ..... pag. 292
2.14.18. L'auspicio rivolto al legislatore per una compiuta disciplina dell'aiuto al suicidio di persone affette da patologie irreversibili e intollerabili e tuttavia capaci di assumere decisioni libere e consapevoli ..... pag. 292
2.14.19. La reiterazione del monito al legislatore a intervenire sulla disciplina processuale della conversione delle pene pecuniarie, al fine di garantire adeguati tassi di riscossione e l'effettiva operatività dell'istituto ..... pag. 293

3. Il Parlamento ..... pag. 293
3.1. Il principio di autonomia delle Camere quale limite al sindacato della Corte (circoscritto ai casi di sostanziale negazione o evidente menomazione delle prerogative costituzionali dei parlamentari) ..... pag. 293
3.2. Le Commissioni parlamentari ..... pag. 293
3.2.1. La formulazione di osservazioni e condizioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo ..... pag. 293
3.2.2. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e le sue attribuzioni a tutela del pluralismo informativo ..... pag. 293
3.3. Le attribuzioni conferite dalla Costituzione alla minoranza di un decimo dei senatori ..... pag. 293
3.4. Le attribuzioni individuali del parlamentare ..... pag. 294
3.4.1. La legittimazione a elevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in caso di violazioni manifeste delle prerogative costituzionali ..... pag. 294
3.5. Le prerogative dei parlamentari ..... pag. 296
3.5.1. Le prerogative parlamentari quali deroghe al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione (divieto per il legislatore di integrare o estendere le corrispondenti disposizioni costituzionali) ..... pag. 296
3.5.2. L'autorizzazione della Camera di appartenenza per l'utilizzazione in giudizio dei tabulati di comunicazioni, già acquisiti, relativi a utenze intestate a terzi indagati venuti in contatto con il parlamentare ..... pag. 297

4. La funzione normativa ..... pag. 298
4.1. L'esigenza di un rispetto sostanziale e non solo formale della disciplina costituzionale del procedimento di formazione della legge in generale e della legge di bilancio in particolare ..... pag. 298
4.2. La legge retroattiva ..... pag. 298
4.2.1. Ammissibilità e limiti ..... pag. 298
4.2.2. Il divieto di retroattività quale principio fondamentale di civiltà giuridica che ammette eccezioni purché adeguatamente giustificate ..... pag. 299
4.2.3. Esclusione della natura retroattiva di leggi che, in tema di cariche elettive e titoli abilitativi, attribuiscano rilievo immediato anche a fatti o situazioni antecedenti ... pag. 299
4.3. La legge di interpretazione autentica ..... pag. 299
4.3.1. La riferibilità del divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi anche ai mandati iniziati prima della sua entrata in vigore ..... pag. 299

4.4. Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica .....pag. 300
4.4.1. Le leggi dichiaratamente interpretative: la palese erroneità dell'autoqualificazione come sintomo di irragionevolezza e la rilevanza della natura realmente interpretativa .....pag. 300
4.4.2. Lo scrutinio stretto di ragionevolezza (insufficienza di una verifica negativa circa la non manifesta arbitrarietà della scelta legislativa e necessità di una verifica positiva della sua ragionevolezza) .....pag. 300
4.4.3. La verifica del rispetto del principio del legittimo affidamento (il consolidamento della situazione soggettiva, la prevedibilità della modifica e la proporzionalità dell'intervento, pur se dettato da esigenze finanziarie) .....pag. 301
4.5. La legge provvedimento .....pag. 301
4.5.1. Criteri identificativi .....pag. 301
4.5.2. Compatibilità costituzionale e ambito del sindacato della Corte (i limiti della non arbitrarietà e non irragionevolezza nonché della parità delle armi nel processo) ....pag. 301
4.6. L'individuazione di un rinvio legislativo fisso o recettizio .....pag. 301
4.7. La reviviscenza di norme abrogate (ipotesi tipiche e limitate) .....pag. 301
4.8. La delegazione legislativa .....pag. 302
4.8.1. Le rispettive attribuzioni del Parlamento e del Governo (divieto di "deleghe in bianco", ammissibilità di clausole generali, discrezionalità del legislatore delegato) ....pag. 302
4.8.2. Il procedimento di formazione del decreto legislativo .....pag. 302
4.8.2.1. I pareri delle commissioni parlamentari e i poteri del Governo (il d.lgs. n. 74 del 2018 di riorganizzazione dell'AGEA) .....pag. 302
4.8.3. Il rapporto tra legge delega e decreto legislativo .....pag. 303
4.8.3.1. La pluralità di opzioni rimesse al Governo nell'esercizio di un'incisiva delega di riassetto (concernente le funzioni di polizia e la soppressione del Corpo forestale dello Stato) .....pag. 303
4.8.4. Perimetro e criteri del sindacato di legittimità costituzionale .....pag. 303
4.8.4.1. Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli .....pag. 303
4.8.4.2. L'irrilevanza del mancato o incompleto esercizio della delega .....pag. 303
4.8.4.3. La sindacabilità della corretta applicazione dei principi e criteri direttivi .....pag. 304
4.8.5. Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi) .....pag. 304
4.8.5.1. La riorganizzazione della Croce Rossa italiana e la sua trasformazione da ente pubblico a persona giuridica di diritto privato di interesse pubblico e ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario .....pag. 304
4.8.5.2. La smilitarizzazione e la ridefinizione del trattamento economico del personale del Corpo militare della Croce Rossa italiana .....pag. 304
4.8.5.3. L'accertamento dei contributi previdenziali agricoli basato sulla stima tecnica del fabbisogno di manodopera dell'azienda .....pag. 305
4.8.5.4. Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare .....pag. 305
4.8.5.5. Il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio (riferibilità alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio) – Invito al legislatore .....pag. 305
4.8.5.6. La mancata previsione della procedibilità a querela per il delitto non aggravato di lesioni personali stradali gravi o gravissime .....pag. 305
4.8.5.7. L'illegittimo condizionamento all'accertamento di una condotta collaborativa con la giustizia dell'accesso a taluni benefici penitenziari dei condannati per delitti particolarmente gravi commessi da minorenni .....pag. 306
4.9. La decretazione d'urgenza .....pag. 306
4.9.1. I presupposti costituzionali e il sindacato della Corte .....pag. 306

4.9.2. La tendenziale ma non indefettibile preesistenza della situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza del provvedere ..... pag. 306
4.9.3. L'urgenza e l'immediata applicazione delle misure (esclusione) ..... pag. 306
4.9.4. Omogeneità finalistica e termine iniziale di efficacia delle disposizioni del decreto (esclusione della necessaria uniformità del termine) ..... pag. 307
4.9.5. Il necessario rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria imposto dall'art. 81 Cost. pag. 307
4.9.6. Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione ..... pag. 307
4.9.7. Il divieto di introdurre, in sede di conversione, norme estranee al contenuto e alle finalità del decreto-legge ..... pag. 307
4.9.8. Incompatibilità della decretazione d'urgenza con forme di consultazione delle Regioni ..... pag. 308
4.9.9. Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi) ..... pag. 308
4.9.9.1. L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata ..... pag. 308
4.9.9.2. La reintroduzione della mediazione civile ..... pag. 309
4.9.9.3. L'addizionale IRES dell'8,5% applicata, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, alle imprese creditizie, finanziarie e assicurative ..... pag. 310
4.9.10. Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi) ..... pag. 311
4.9.10.1. La spettanza all'ANAS, anziché al MIT, delle rate per il 2015 e il 2016 del corrispettivo della concessione relativa alle autostrade A24 e A25 ..... pag. 311
4.9.10.2. L'azione diretta del subvettore per il pagamento del corrispettivo nell'ambito dell'autotrasporto di cose per conto di terzi ..... pag. 311
4.9.10.3. La (illegittima) previsione dell'incompatibilità tra il conferimento o il mantenimento dell'incarico di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione commissariata ..... pag. 312
4.10. L'approvazione della legge di bilancio con voto di fiducia su maxi-emendamento governativo (inammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato promosso da senatori dell'opposizione) – Monito al Governo e al Parlamento ..... pag. 312
4.11. Copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio quali clausole generali dotate di forza espansiva ..... pag. 313
4.12. L'illegittimità di leggi-proclama e il necessario fondamento giuridico della copertura finanziaria delle spese ..... pag. 314
4.13. La copertura finanziaria delle leggi di spesa ..... pag. 314
4.13.1. Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto ..... pag. 314
4.13.2. L'(illegittima) istituzione di fondi per il trattamento accessorio dei dipendenti regionali comandati o distaccati presso il Consiglio regionale e dei dipendenti in servizio presso le relative strutture organizzative (norme della Regione Campania) ..... pag. 315
4.14. Il principio di congruità e attendibilità delle risorse stanziate in entrata ..... pag. 315
4.15. I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali ..... pag. 315
4.15.1. La prevalenza delle norme di attuazione statutaria, quali fonti a competenza riservata, sulle leggi ordinarie ..... pag. 315
4.16. Gli atti normativi secondari ..... pag. 315
4.16.1. Le Linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili ..... pag. 315
4.17. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale ..... pag. 315
4.17.1. Le sentenze manipolative ..... pag. 315
4.17.1.1. L'insufficienza di una pronuncia meramente ablativa e la necessità di salvaguardare provvisoriamente indispensabili esigenze di rilievo costituzionale (adozione di un dispositivo sostitutivo previo reperimento nell'ordinamento di congruenti indicazioni normative in attesa dell'intervento legislativo) ..... pag. 315

4.17.1.2. L'additiva di principio quale strumento rispettoso della discrezionalità del legislatore e provvisoriamente utile per la soluzione di casi concreti.....pag. 315
4.17.2. Il giudicato costituzionale.....pag. 316

5. La pubblica amministrazione..... pag. 316
5.1. I principi.....pag. 316
5.1.1. Il principio di legalità dell'azione amministrativa.....pag. 316
5.1.1.1. Legalità e tipicità, formale e sostanziale, dei poteri amministrativi.....pag. 316
5.1.1.2. La necessaria copertura legislativa dell'azione amministrativa.....pag. 316
5.1.1.3. L'illegittimo potere prefettizio sostitutivo *extra ordinem* in caso di *mala gestio* dell'ente locale derivante da collegamenti con la criminalità mafiosa.....pag. 316
5.1.2. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.....pag. 316
5.1.2.1. Buon andamento e legalità dell'azione amministrativa.....pag. 316
5.1.2.2. La necessità di un'esauriente istruttoria.....pag. 316
5.1.2.3. La gestione associata delle funzioni comunali fondamentali.....pag. 316
5.1.2.4. Il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non inquadrati nei ruoli dell'amministazione.....pag. 317
5.1.2.5. Lo *spoil system* dei segretari comunali.....pag. 317
5.1.2.6. Il bilanciamento tra diritto di elettorato passivo e buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nella disciplina della sospensione e decadenza dalle cariche elettive e di Governo.....pag. 317
5.1.2.7. La soggezione degli ordini forensi, quali enti associativi di diritto pubblico, alle esigenze di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.....pag. 317
5.1.3. Il principio di imparzialità della pubblica amministrazione.....pag. 317
5.1.3.1. L'obbligo costituzionale di imparzialità nelle procedure di accesso agli impieghi pubblici (nei concorsi universitari).....pag. 317
5.1.3.2. La disciplina dei contributi all'editoria (limite dello stanziamento di bilancio e riparto proporzionale in caso di insufficienza) – Rinvio alla necessaria disciplina legislativa.....pag. 318
5.1.4. I principi di pubblicità e trasparenza amministrativa.....pag. 318
5.1.4.1. Il diritto dei cittadini di accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione (principio generale del diritto europeo).....pag. 318
5.1.4.2. L'evoluzione della normativa sulla trasparenza amministrativa.....pag. 318
5.1.5. L'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione.....pag. 319
5.1.5.1. L'utilizzazione dei servizi del SIAN da parte dell'AGEA e degli altri organismi pagatori riconosciuti.....pag. 319
5.1.5.2. La separazione tra le funzioni spettanti all'AGEA quale organismo di coordinamento e organismo pagatore.....pag. 319
5.1.5.3. La disciplina dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione.....pag. 319
5.1.6. Le sanzioni.....pag. 319
5.1.6.1. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative.....pag. 319
i) L'inidoneità dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981 a fungere da parametro interposto rispetto all'art. 25 Cost......pag. 319
ii) L'integrazione del precetto amministrativamente sanzionato da parte di atti sublegislativi e il carattere relativo della riserva di legge ex *art. 23 Cost. (in relazione a leggi regionali)*.....pag. 320
iii) Il principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo a tutela della divisione dei poteri e della libera autodeterminazione individuale (in relazione a leggi regionali).....pag. 320
5.1.6.2. Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito.....pag. 320
i) Estensibilità alla generalità delle sanzioni amministrative.....pag. 320

ii) Il fondamento domestico, sovranazionale e convenzionale (con riguardo alla confisca) ..... pag. 320
iii) La necessità di adeguata giustificazione delle previsioni sanzionatorie rigide o fisse. pag. 321
5.1.6.3. L'estensione alle sanzioni amministrative "punitive" di taluni corollari del principio di legalità penale ..... pag. 321
5.1.6.4. L'applicabilità del principio di retroattività della *lex mitior* alle sanzioni amministrative "convenzionalmente penali" ..... pag. 322
5.1.6.5. La natura "punitiva" delle sanzioni amministrative in materia di abusi di mercato .pag. 322
5.1.6.6. La natura fissa della confisca ..... pag. 323
5.1.6.7. Le sanzioni disciplinari ..... pag. 323
i) L'inapplicabilità del principio del finalismo rieducativo della pena e il perseguimento di scopi ulteriori rispetto a quelli di prevenzione generale e speciale (la tutela dell'integrità etica e dell'onorabilità della professione) ..... pag. 323
ii) La destituzione del notaio che, già condannato per due volte alla sospensione per illecito disciplinare, incorra in una nuova violazione entro dieci anni dalla precedente .. pag. 323
5.1.6.8. Il parallelismo tra il potere di determinare la fattispecie da sanzionare e il potere di individuare la sanzione ..... pag. 324
5.1.6.9. I margini di intervento della Corte su scelte sanzionatorie del legislatore manifestamente irragionevoli ..... pag. 324
i) La discrezionalità del legislatore nel valutare la congruità delle sanzioni ..... pag. 324
ii) La necessità di rinvenire nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente adeguata, benché non vincolata, e il superamento del canone delle "rime obbligate" (orientamento formatosi in materia penale ma estensibile alle sanzioni amministrative) . pag. 324
5.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni ..... pag. 325
5.2.1. Le persistenti differenze tra il lavoro pubblico (rilevante aggregato della spesa corrente) e il lavoro privato ..... pag. 325
5.2.2. L'accesso ai pubblici uffici ..... pag. 325
5.2.2.1. Le procedure di chiamata dei professori universitari (la mancata previsione, quale causa di incandidabilità, del rapporto di coniugio con soggetto già inserito nel dipartimento, giustificata dalle ragioni dell'unità familiare) ..... pag. 325
5.2.2.2. La speciale procedura selettiva dei dirigenti scolastici riservata, tra gli altri, a soggetti in lite con l'amministrazione in relazione a concorsi risalenti nel tempo ..... pag. 326
5.2.2.3. La disciplina transitoria del reclutamento degli insegnanti delle scuole secondarie (l'esclusione dei dottori di ricerca dal concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento) ..... pag. 326
5.2.2.4. Il piano triennale dei fabbisogni di personale ..... pag. 327
5.2.3. Il rapporto d'impiego ..... pag. 327
5.2.3.1. Il principio generale di esclusività ..... pag. 327
5.2.3.2. Il contratto collettivo quale imprescindibile fonte di disciplina anche del trattamento economico ..... pag. 328
5.2.3.3. La riserva alla contrattazione collettiva del trattamento economico dei dipendenti pubblici (norma fondamentale di riforma economico-sociale e tipico limite di diritto privato) ..... pag. 328
5.2.3.4. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico ai giornalisti, dipendenti di ruolo, in servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio della Regione Lazio (opzione preclusa al legislatore regionale) ..... pag. 328
5.2.3.5. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti in servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale (violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva) ..... pag. 328
5.2.3.6. Il rinnovo contrattuale dei dipendenti pubblici non statali e del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale (rinvio alla contrattazione collettiva) ..... pag. 328

5.2.3.7. La disciplina contrattuale applicabile al personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura" e transitato nell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario (norme della Regione Veneto) .....pag. 329
5.2.3.8. La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore .....pag. 329
5.2.3.9. La smilitarizzazione e la ridefinizione del trattamento economico del personale del Corpo militare della Croce Rossa italiana .....pag. 332
5.2.3.10. Il transito dall'ordinamento civile a quello militare del personale del disciolto Corpo forestale dello Stato .....pag. 332
5.2.3.11. Il trasferimento alla Scuola nazionale dell'amministrazione dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola nazionale dell'economia e delle finanze (applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari) .....pag. 333
5.2.3.12. L'(illegittima) istituzione di fondi per il trattamento accessorio dei dipendenti regionali comandati o distaccati presso il Consiglio regionale e dei dipendenti in servizio presso le relative strutture organizzative (norme della Regione Campania) .....pag. 335
5.2.3.13. L'illegittimo riconoscimento di un'indennità aggiuntiva al personale non dirigente preposto al coordinamento delle Unità di progetto (norme della Regione Sardegna) .....pag. 335
5.2.3.14. L'utilizzazione, da parte della Regione, di personale temporaneamente assegnato da altre amministrazioni per la realizzazione di singoli progetti sulla base di appositi protocolli (norme della Regione Toscana) .....pag. 336
5.2.3.15. I contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili (norme della Regione siciliana) .....pag. 336
5.2.3.16. La previsione di risorse finanziarie aggiuntive per i soggetti che provvedano alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino in liquidazione (norme della Regione Campania) .....pag. 336
5.2.3.17. Il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio (in particolare, il termine di liquidazione di 24 mesi nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio o dell'anzianità massima) – Monito al legislatore .....pag. 337
5.2.3.18. La determinazione, con norme di interpretazione autentica, dell'indennità di buonuscita del personale della Regione Friuli-Venezia Giulia (illegittima previsione di irrilevanza del servizio prestato con rapporto a termine di diritto privato) .....pag. 338
5.2.3.19. L'introduzione del TFR nel settore pubblico e modalità di accantonamento .....pag. 338
5.2.3.20. La previsione dell'automatica decadenza del segretario comunale al cessare del mandato del sindaco .....pag. 338
5.2.3.21. La specialità della normativa disciplinare relativa agli appartenenti alla polizia giudiziaria .....pag. 339
5.3. L'attività .....pag. 339
5.3.1. La conferenza di servizi ..... pag. 339
5.3.2. I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore ..... pag. 339
5.3.3. La definizione dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa (irragionevole introduzione di un termine di decadenza per l'esercizio del diritto al rimborso nei confronti dello Stato) ..... pag. 340
5.3.4. Le sanzioni amministrative previste per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate (illegittima esclusione dell'applicazione retroattiva delle modifiche in mitius*)* ..... pag. 341
5.3.5. La confisca, diretta o per equivalente, del profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (illegittima estensione della

misura al prodotto e ai beni utilizzati per commetterli; pronuncia susseguente a monito inascoltato) ..... pag. 343
5.3.6. Le sanzioni amministrative a tutela dell'attività di vigilanza della CONSOB ..... pag. 344
5.3.7. La riscossione del contributo unificato e la notifica dell'invito al pagamento al domicilio eletto nel processo tributario ..... pag. 344
5.3.8. Il diniego di rilascio della patente di guida a soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti ..... pag. 344
5.3.9. Il contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni, ad esse assegnate nell'ambito del riordino delle Province, relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità e al supporto organizzativo del servizio di istruzione ..... pag. 345
5.3.10. Il potere della Regione di nominare un commissario straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, per comprovati motivi e in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale (norme della Regione Puglia) ..... pag. 345
5.3.11. Il divieto di rilascio del porto d'armi ai condannati a pena detentiva per furto (assenza di un apprezzamento amministrativo discrezionale) ..... pag. 345
5.3.12. Le sanzioni amministrative per la "installazione difforme" di cartelli pubblicitari ..... pag. 346
5.3.13. La sanzione amministrativa pecuniaria per l'omessa comunicazione di documenti, dati e notizie richiesti dal Ministero dello sviluppo economico o dall'AGCOM in materia di servizi di comunicazione elettronica ..... pag. 346
5.3.14. Le sanzioni amministrative per violazioni in materia di pesca (norme della Regione Abruzzo) ..... pag. 347
5.3.15. I termini per la promozione e la conclusione del procedimento disciplinare a carico di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria già condannati definitivamente in sede penale per i medesimi fatti ..... pag. 347
5.3.16. La sanzione amministrativa per la vendita o l'immissione in commercio di prodotti sementieri non rispondenti ai requisiti stabiliti o indicati sulla merce (ammontare minimo). pag. 348
5.3.17. La falcidia dei crediti tributari nell'ambito delle procedure concorsuali quale espressione dell'economicità ed efficienza dell'azione amministrativa di esazione ..... pag. 349
5.3.18. L'assoggettamento a un'unica autorizzazione regionale dei progetti di due o più impianti eolici o fotovoltaici, cumulativamente (ma non singolarmente) superiori alla soglia di potenza di 200 kW, ove riconducibili a un medesimo soggetto o centro decisionale (norme della Regione Basilicata) ..... pag. 349
5.3.19. L'approvazione del piano dell'area naturale protetta da parte del Consiglio regionale decorsi 120 giorni dall'iscrizione della proposta all'ordine del giorno dell'Aula (norme della Regione Lazio) ..... pag. 349
5.4. Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare ..... pag. 350
5.5. La collocazione del sistema delle Camere di commercio al crocevia di distinti livelli di governo ..... pag. 350
5.6. La Croce Rossa italiana ..... pag. 351
5.6.1. L'evoluzione normativa dalla sua istituzione alla riforma del 2012 (profili ordinamentali e rapporti di lavoro) ..... pag. 351
5.6.2. Trasformazione da ente pubblico a persona giuridica di diritto privato di interesse pubblico e ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario ..... pag. 352
5.7. Le autorità amministrative indipendenti ..... pag. 352
5.7.1. Il difetto di legittimazione a quo *dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (portatrice di uno specifico interesse pubblico incompatibile con la necessaria posizione di terzietà richiesta al rimettente)* ..... pag. 352

5.8. Gli ordini professionali.....pag. 353
5.8.1. Qualificazione come enti pubblici ad appartenenza necessaria preordinati alla tutela di interessi costituzionali (riferibilità dei relativi atti al sistema ordinamentale dello Stato, ai fini della partecipazione al conflitto intersoggettivo) ..... pag. 353
5.8.2. La soggezione degli ordini forensi, quali enti associativi di diritto pubblico, alle esigenze di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione..... pag. 354
5.8.3. La non sanzionabilità, in sede disciplinare, di atti compiuti da soggetto iscritto a un ordine professionale nell'esercizio della funzione pubblica di assessore (accoglimento del ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Emilia-Romagna con riguardo alla sanzione di radiazione dall'albo dei medici dell'assessore alle politiche della salute) .....pag. 354
5.9. La finanza pubblica.....pag. 354
5.9.1. Il bilancio quale bene pubblico..... pag. 354
5.9.2. La ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici delle iscrizioni a bilancio ..... pag. 354
5.9.3. Equilibrio individuale degli enti ed equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata..... pag. 354
5.9.4. La crisi economica e il concorso degli enti della finanza pubblica allargata, comprese le autonomie speciali, all'equilibrio del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale a prescindere dalle specifiche condizioni di bilancio ..... pag. 355
5.9.5. Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio .....pag. 355
5.9.5.1. Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto – Monito al legislatore .....pag. 355
5.9.5.2. L'avanzo di amministrazione .....pag. 357
i) Incompatibilità con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale – Richiamo al legislatore .....pag. 357
ii) Soggezione a un impiego tipizzato da parte delle autonomie territoriali.....pag. 357
5.9.5.3. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile (norme della Provincia di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige).....pag. 357
5.9.5.4. L'importanza strategica della spesa per il personale regionale .....pag. 357
5.9.5.5. La disciplina statale della certificazione dei crediti vantati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni (tutela dell'unitarietà del sistema di finanza pubblica e della certezza dei traffici giuridici) .....pag. 358
5.9.5.6. Il divieto di contabilizzare entrate relative a obbligazioni non perfezionate o addirittura non realizzate.....pag. 358
5.9.5.7. Il difetto di copertura delle spese implicate dalla legge abruzzese sulla ricostruzione de l'Aquila (mera ipotesi politica non supportata nella sua fattibilità giuridica e finanziaria) .....pag. 358
5.9.6. Il principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica ..... pag. 359
5.9.6.1. Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto..... pag. 359
5.9.7. Salvaguardia dell'ambiente e corretto impiego delle risorse disponibili .....pag. 360

6. La Corte dei conti.....pag. 360
6.1. Il sindacato delle sezioni regionali di controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali (riconoscimento della legittimazione *a quo*).....pag. 360
6.2. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione .....pag. 362
6.2.1. Evocazione di parametri diversi e ulteriori rispetto a quelli posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria ..... pag. 362
6.2.2. Evocazione di parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva dello Stato.....pag. 362

6.3. Le attribuzioni in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali (diversità rispetto ai compiti della Corte costituzionale) ..... pag. 363

7. L'ordinamento giurisdizionale ..... pag. 363
7.1. L'organizzazione giudiziaria ..... pag. 363
7.1.1. La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione ..... pag. 363
7.2. I magistrati ..... pag. 364
7.2.1. Il trattamento economico dei componenti delle commissioni tributarie ..... pag. 364
7.2.2. Gli ausiliari del giudice ..... pag. 364
7.2.2.1. La disciplina del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari (il criterio del valore di vendita dell'immobile pignorato e il differimento della liquidazione al momento della vendita, salvo acconti) ..... pag. 364
7.3. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità ..... pag. 367
7.3.1. Il diritto vivente ..... pag. 367
7.3.2. L'onere di interpretazione conforme e il limite del tenore letterale della disposizione ..... pag. 367

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni ..... pag. 368
1.1. Lo statuto regionale (fonte sovraordinata alla legge regionale e parametro interposto rispetto all'art. 123 Cost.) ..... pag. 368
1.2. Gli organi regionali ..... pag. 368
1.2.1. Il Consiglio e i consiglieri regionali ..... pag. 368
1.2.1.1. La diversa posizione costituzionale delle assemblee parlamentari e dei consigli regionali (e dei rispettivi componenti) ..... pag. 368
1.2.1.2. Il potere di indirizzo politico-amministrativo del Consiglio regionale ..... pag. 368
1.2.1.3. L'Ufficio di Presidenza quale struttura di supporto del Consiglio, presidiata dalla garanzia costituzionale di autonomia limitatamente agli atti di autorganizzazione incidenti sulla funzione legislativa (giurisprudenza costituzionale in materia di immunità consiliare) ..... pag. 368
1.2.1.4. L'affidamento dell'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione a soggetto privo di laurea (esclusione della responsabilità amministrativa per danno erariale dei consiglieri e degli ex consiglieri della Regione Emilia-Romagna componenti dell'Ufficio di Presidenza e annullamento dell'atto di citazione della procura contabile) ..... pag. 370
1.2.1.5. La riferibilità dell'immunità consiliare anche a soggetti cessati dalla carica ..... pag. 370
1.2.1.6. La disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali (materia di legislazione ripartita, salve le diverse attribuzioni delle autonomie speciali) ..... pag. 371
1.2.2. La Giunta e gli assessori regionali ..... pag. 371
1.2.2.1. La (illegittima) previsione di forme di delegificazione in contrasto con la disciplina statutaria (norme della Regione Puglia) ..... pag. 371
1.2.2.2. La posizione degli assessori nell'ordinamento regionale ..... pag. 372
1.2.2.3. La non sanzionabilità, in sede disciplinare, di atti compiuti da soggetto iscritto a un ordine professionale nell'esercizio della funzione pubblica di assessore (accoglimento del ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Emilia-Romagna con riguardo alla sanzione di radiazione dall'albo dei medici dell'assessore alle politiche della salute) .. pag. 372

1.3. Il Servizio sanitario regionale .....pag. 373
1.3.1. Il potere della Regione di nominare un commissario straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, per comprovati motivi e in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale (norme della Regione Puglia) ..... pag. 373
1.3.2. L'illegittimo riconoscimento di compensi aggiuntivi ai medici di continuità assistenziale (norme della Regione Abruzzo) ..... pag. 373
1.3.3. La non sanzionabilità, in sede disciplinare, di atti compiuti da soggetto iscritto a un ordine professionale nell'esercizio della funzione pubblica di assessore (accoglimento del ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Emilia-Romagna con riguardo alla sanzione di radiazione dall'albo dei medici dell'assessore alle politiche della salute) .....pag. 373

2. La funzione legislativa .....pag. 373
2.1. Le materie .....pag. 373
2.1.1. I criteri teleologico e ontologico nell'individuazione dell'ambito materiale..... pag. 373
2.1.2. Ambiti materiali non tipizzati .....pag. 374
2.1.2.1. I lavori pubblici .....pag. 374
2.1.2.2. Il servizio idrico integrato .....pag. 374
2.1.2.3. Le sanzioni .....pag. 374
2.1.2.4. Gli obblighi vaccinali .....pag. 374
2.1.2.5. La "materia finanziaria" .....pag. 374
2.2. L'intreccio di competenze statali e regionali .....pag. 374
2.2.1. Il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autoveicolo con conducente (la sicurezza della circolazione e dei veicoli) ..... pag. 374
2.2.2. La disciplina dei giochi leciti..... pag. 375
2.2.3. La confluenza di competenze esclusive e concorrenti nel settore dei lavori pubblici ..... pag. 375
2.2.4. Il servizio idrico integrato (le diverse attribuzioni delle Regioni ordinarie e delle autonomie speciali)..... pag. 376
2.2.5. I "distretti del cibo"..... pag. 377
2.2.6. Le locazioni turistiche..... pag. 377
2.2.7. Il rilascio delle concessioni demaniali marittime..... pag. 377
2.2.8. Le aree inidonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili.....pag. 377
2.2.9. Il regime abilitativo degli impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili..... pag. 377
2.2.10. I canoni idroelettrici .....pag. 378
2.3. Le materie esclusive.....pag. 378
2.3.1. La legittimità di previsioni che vietano alle Regioni di esercitare la funzione amministrativa in via legislativa .....pag. 378
2.4. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali .....pag. 378
2.4.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.....pag. 378
2.4.1.1. La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della Regione Sardegna).....pag. 378
2.4.1.2. La riserva alla contrattazione collettiva della disciplina dei rapporti di lavoro pubblici contrattualizzati (limite all'autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia).....pag. 379
2.4.1.3. L'allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale (limite all'autonomia della Provincia di Trento) .....pag. 379
2.4.1.4. La legislazione ambientale in tema di VIA (limite all'autonomia della Regione Valle d'Aosta) .....pag. 379
2.4.2. I principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica .....pag. 380
2.4.2.1. La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della Regione Sardegna) .....pag. 380

2.4.3. Gli obblighi internazionali ..... pag. 380
2.4.3.1. La derivazione europea della disciplina in materia di VIA (limite all'autonomia della Regione Valle d'Aosta) ..... pag. 380
2.4.3.2. La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della Regione Sardegna) ..... pag. 380
2.4.4. Il rispetto delle competenze esclusive statali ..... pag. 380
2.4.4.1. Il divieto di dettare una normativa in sostituzione di quella statale (in materia ambientale) ..... pag. 380
2.5. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.) ..... pag. 380
2.5.1. "Diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" (lett. a) ..... pag. 380
2.5.1.1. La sostituzione del generale e atipico permesso di soggiorno per motivi umanitari con la previsione di talune ipotesi nominate di permessi temporanei per esigenze di carattere umanitario ..... pag. 380
2.5.1.2. La rimodulazione della platea dei soggetti legittimati a usufruire dei servizi di inclusione e integrazione offerti dalle strutture territoriali ..... pag. 381
2.5.1.3. Le modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale ..... pag. 382
2.5.2. "Immigrazione" (lett. b) ..... pag. 382
2.5.2.1. La sostituzione del generale e atipico permesso di soggiorno per motivi umanitari con la previsione di talune ipotesi nominate di permessi temporanei per esigenze di carattere umanitario ..... pag. 382
2.5.2.2. La rimodulazione della platea dei soggetti legittimati a usufruire dei servizi di inclusione e integrazione offerti dalle strutture territoriali ..... pag. 383
2.5.3. "Tutela della concorrenza" (lett. e) ..... pag. 383
2.5.3.1. Le concessioni demaniali marittime ..... pag. 383
i) Le concessioni per finalità turistico ricreative (norme della Regione Liguria) ..... pag. 383
ii) La possibilità di rilascio in favore di Comuni o associazioni di volontariato per la realizzazione di strutture attrezzate per l'accoglienza dei disabili: il godimento del mare come motivo imperativo di interesse generale (norme della Regione Basilicata) .... pag. 383
2.5.3.2. Le concessioni di derivazione d'acqua ..... pag. 384
i) La maggiorazione del canone demaniale in caso di proroga (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia) ..... pag. 384
2.5.3.3. L'attività di noleggio di autobus con conducente (norme della Regione Piemonte relative all'età e alla percorrenza dei veicoli) ..... pag. 385
2.5.3.4. Il servizio idrico integrato ..... pag. 385
i) L'affidamento diretto a società interamente pubbliche (norme della Regione Sardegna) ..... pag. 385
ii) Il requisito del controllo analogo esercitato sul soggetto affidatario (norme della Regione Sardegna) ..... pag. 386
2.5.3.5. I contratti pubblici ..... pag. 386
i) La facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento (norme della Regione Sardegna) ..... pag. 386
ii) L'(illegittima) istituzione di un Albo telematico regionale dei commissari di gara (norme della Regione Sardegna) ..... pag. 387
iii) La (illegittima) previsione di linee guida e del codice regionale di buone pratiche (norme della Regione Sardegna) ..... pag. 387
iv) La qualificazione delle stazioni appaltanti (opzione preclusa al legislatore sardo) .... pag. 387
2.5.4. "Sistema tributario e contabile dello Stato" (lett. e) ..... pag. 388
2.5.4.1. L'incremento dell'aliquota IRAP, per il periodo di imposta 2002, a carico di banche, imprese di assicurazione, enti e società finanziarie (opzione preclusa al legislatore regionale) ..... pag. 388

2.5.4.2. La tassa automobilistica regionale .....pag. 389
i) L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania).....pag. 389
ii) L'esenzione per gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico (norme della Regione Emilia-Romagna).....pag. 389
2.5.5. "Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (lett. g) .....pag. 389
2.5.5.1. La disciplina delle forze di polizia .....pag. 389
2.5.5.2. La disciplina degli ordini professionali .....pag. 389
2.5.5.3. La presentazione della denuncia di smarrimento dell'animale da compagnia o di affezione alle Forze dell'Ordine (norme della Regione Basilicata) .....pag. 389
2.5.6. "Ordine pubblico e sicurezza" (lett. h) .....pag. 390
2.5.6.1. L'estensione oggettiva della competenza statale (la nozione di ordine pubblico)....pag. 390
i) La distinzione rispetto alla polizia locale e ad altre funzioni di polizia amministrativa; la nuova declinazione pluralista e integrata del concetto di sicurezza e l'intreccio di funzioni statali e regionali (evoluzione normativa e riferimenti giurisprudenziali) .....pag. 390
ii) L'ammissibilità di discipline regionali che si limitino a cooperare per la tutela della pubblica incolumità e sicurezza .....pag. 391
2.5.6.2. Il mantenimento dell'ordine pubblico quale oggetto dell'attività delle forze di polizia.....pag. 392
2.5.6.3. La sicurezza del trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autoveicolo con conducente..... pag. 392
2.5.6.4. L'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili e il rispetto di una distanza minima per le sale autorizzate all'esercizio del gioco (norme della Regione Abruzzo di contrasto alla ludopatia) .....pag. 392
2.5.6.5. La messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche.....pag. 392
2.5.6.6. La prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo (norme della Regione Umbria).....pag. 392
2.5.6.7. Il termine di presentazione del programma di adeguamento degli impianti di distribuzione del carburante (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia) .....pag. 393
2.5.6.8. L'(illegittima) istituzione di un Albo telematico regionale dei commissari di gara (norme della Regione Sardegna) .....pag. 394
2.5.6.9. La qualificazione delle stazioni appaltanti (opzione preclusa al legislatore sardo) ..pag. 394
2.5.6.10. La possibilità per i regolamenti di polizia urbana di includere i presidi sanitaritra i luoghi tutelabili con l'applicazione del DASPO urbano .....pag. 394
2.5.6.11. La regolazione, concordata tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, di specifiche misure di prevenzione (necessità che le relative linee guida nazionali siano approvate sentita la Conferenza unificata).....pag. 394
2.5.6.12. La possibilità per le Regioni di legiferare in materia di randagismo e tutela degli animali di affezione (norme della Regione Basilicata) .....pag. 395
2.5.6.13. Interventi per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza (norme della Regione Basilicata).....pag. 395
2.5.7. "Anagrafi" (lett. i) .....pag. 396
2.5.7.1. Le modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale.....pag. 396
2.5.8. "Giurisdizione e norme processuali" (lett. *l*) .....pag. 397
2.5.8.1. La (illegittima) previsione del patrocinio a spese della Regione in favore degli accusati di delitto commesso per eccesso colposo in legittima difesa e dei prosciolti per legittima difesa (norme della Regione Basilicata).....pag. 397

2.5.9. "Ordinamento civile" (lett. l) ..... pag. 397
2.5.9.1. La privatizzazione del pubblico impiego ..... pag. 397
i) La riserva al legislatore statale della disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici ..... pag. 397
ii) L'abrogazione delle disposizioni anteriori alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi ..... pag. 397
2.5.9.2. La riserva alla contrattazione collettiva del trattamento economico dei dipendenti pubblici (norma fondamentale di riforma economico-sociale e tipico limite di diritto privato) ..... pag. 398
2.5.9.3. Il rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e l'esigenza di uniformità di disciplina nel territorio nazionale ..... pag. 399
2.5.9.4. L'incentivo all'esodo del personale pubblico a tempo indeterminato per favorire il ricambio generazionale (norme della Provincia di Trento) quale materia rimessa alla contrattazione collettiva ..... pag. 399
2.5.9.5. L'inerenza all'ordinamento civile della disciplina del rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale (estensibilità degli orientamenti relativi al rapporto di pubblico impiego contrattualizzato) ..... pag. 399
2.5.9.6. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico ai giornalisti, dipendenti di ruolo, in servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio della Regione Lazio (opzione preclusa al legislatore regionale) ..... pag. 400
2.5.9.7. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti in servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale (violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva) ..... pag. 400
2.5.9.8. La disciplina contrattuale applicabile al personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura" e transitato nell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario (norme della Regione Veneto) ..... pag. 401
2.5.9.9. L'(illegittima) istituzione di fondi per il trattamento accessorio dei dipendenti regionali comandati o distaccati presso il Consiglio regionale e dei dipendenti in servizio presso le relative strutture organizzative (norme della Regione Campania) ..... pag. 401
2.5.9.10. L'illegittimo riconoscimento di compensi aggiuntivi ai medici di continuità assistenziale (norme della Regione Abruzzo) ..... pag. 401
2.5.9.11. L'utilizzazione, da parte della Regione, di personale temporaneamente assegnato da altre amministrazioni per la realizzazione di singoli progetti sulla base di appositi protocolli (norme della Regione Toscana) ..... pag. 402
2.5.9.12. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile (norme della Provincia di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige) ..... pag. 403
2.5.9.13. Le locazioni turistiche (norme della Regione Lombardia) ..... pag. 403
2.5.9.14. L'autorizzazione comunale al completamento funzionale di opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo (norme della Regione Basilicata) ..... pag. 403
2.5.9.15. La (illegittima) previsione di un parere regionale nei procedimenti relativi alla consegna in uso gratuito di parti del demanio marittimo (norme della Regione Molise) ..... pag. 403
2.5.9.16. La facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento (norme della Regione Sardegna) ..... pag. 404
2.5.9.17. La (illegittima) previsione di linee guida e del codice regionale di buone pratiche in materia di contratti pubblici (norme della Regione Sardegna) ..... pag. 404
2.5.9.18. L'illegittimo divieto di installare recinzioni nelle zone agricole (norme della Regione Umbria) ..... pag. 404
2.5.9.19. La disciplina degli interventi edilizi ricadenti in un'area naturale protetta (norme della Regione Lazio) ..... pag. 404
2.5.9.20. La presentazione e la verifica formale della SCIA e il ruolo dell'agenzia per le imprese (norme della Regione Lazio) ..... pag. 405

2.5.10. "Ordinamento penale" (lett. l) ..... pag. 405
2.5.10.1. L'ambito oggettivo del divieto per il legislatore regionale di invadere la competenza statale in materia penale ..... pag. 405
2.5.10.2. La prevenzione dei reati quale oggetto dell'attività delle forze di polizia ..... pag. 405
2.5.10.3. La non riconducibilità del meccanismo di estinzione dei reati edilizi al modello codicistico dell'oblazione ..... pag. 405
2.5.10.4. L'obbligo della Regione di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per fatti di mafia commessi nel territorio regionale (norme della Regione Veneto) ..... pag. 405
2.5.10.5. L'autorizzazione comunale al completamento funzionale di opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo (norme della Regione Basilicata) ..... pag. 406
2.5.10.6. L'applicabilità delle sanzioni penali previste per le emissioni in atmosfera in caso di violazione da parte del gestore dei limiti fissati nel provvedimento autorizzatorio (norme della Regione Puglia) ..... pag. 406
2.5.10.7. L'attività di tassidermia e di imbalsamazione (norme della Regione Liguria) ..... pag. 407
2.5.10.8. L'esclusione dai finanziamenti regionali delle imprese i cui titolari o editori siano condannati, anche in via non definitiva, per taluno dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione ovvero dei delitti contro il patrimonio mediante frode (norme della Regione Umbria) ..... pag. 407
2.5.11. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m) ..... pag. 407
2.5.11.1. Lo scorporo dal modulo procedimentale della conferenza di servizi di un provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico (opzione preclusa al legislatore lombardo) ..... pag. 407
2.5.11.2. I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore ..... pag. 408
2.5.11.3. La determinazione dei LEA e il necessario coinvolgimento delle Regioni in un'ottica di leale collaborazione ..... pag. 408
2.5.11.4. Le misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria (attribuzione di poteri straordinari al commissario *ad acta* per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro) ..... pag. 408
2.5.11.5. L'approvazione del piano dell'area naturale protetta da parte del Consiglio regionale decorsi 120 giorni dall'iscrizione della proposta all'ordine del giorno dell'Aula (norme della Regione Lazio) ..... pag. 409
2.5.11.6. La disciplina degli interventi edilizi ricadenti in un'area naturale protetta (norme della Regione Lazio) ..... pag. 409
2.5.11.7. La presentazione e la verifica formale della SCIA e il ruolo dell'agenzia per le imprese (norme della Regione Lazio) ..... pag. 409
2.5.12. "Norme generali sull'istruzione" (lett. n) ..... pag. 409
2.5.12.1. L'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione dei minori ai nidi di infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alla scuola dell'infanzia (norme della Regione Molise) ..... pag. 409
2.5.13. "Previdenza sociale" (lett. o) ..... pag. 410
2.5.13.1. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile (norme della Provincia di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige) ..... pag. 410
2.5.14. "Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (lett. p) ..... pag. 410
2.5.14.1. La (illegittima) paralisi della fondamentale funzione comunale di pianificazione urbanistica nelle more dell'adeguamento degli strumenti regionali e provinciali ai criteri previsti per il contenimento del consumo di suolo (norme della Regione Lombardia) ..... pag. 410
2.5.14.2. Il programma regionale dei controlli per gli impianti di gestione dei rifiuti e la potestà provinciale sull'esecuzione dei controlli (norme della Regione Campania) ..... pag. 411

2.5.15. "Profilassi internazionale" (lett. q) ..... pag. 412
2.5.15.1. La prevenzione delle epidemie in ambito nosocomiale (norme della Regione Puglia) ..... pag. 412
2.5.16. "Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (lett. r) ..... pag. 412
2.5.16.1. L'utilizzazione dei servizi del SIAN da parte dell'AGEA e degli altri organismi pagatori riconosciuti ..... pag. 412
2.5.17. "Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s) ..... pag. 412
2.5.17.1. Profili competenziali ..... pag. 412
i) La facoltà delle Regioni di adottare norme di tutela più elevata (il carattere trasversale della materia ambientale) ..... pag. 412
ii) L'esigenza di piena compatibilità della normativa regionale con l'assetto normativo e il punto di equilibrio definiti dalla legge statale a fini di tutela ambientale ..... pag. 413
iii) L'uniformità del livello di tutela apprestato dalla legislazione statale e la trasversalità delle disposizioni organizzative di allocazione delle funzioni amministrative ..... pag. 413
iv) La prevalenza della competenza ambientale sulla competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica ..... pag. 414
v) Il compito della Corte di bilanciare la normativa regionale e quella statale e la necessaria prevalenza delle norme statali riguardanti le procedure volte all'emersione e all'individuazione dei valori ambientali ..... pag. 414
2.5.17.2. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente ..... pag. 415
i) La VIA come espressione di un livello di protezione uniforme sull'intero territorio nazionale ..... pag. 415
ii) La riserva alla legge statale della disciplina della VIA per i progetti di maggior impatto ambientale ..... pag. 415
iii) La strumentalità del procedimento di VIA e delle connesse funzioni amministrative all'inveramento dell'ambiente ..... pag. 415
iv) La nuova distribuzione di competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA (d.lgs. n. 104 del 2017) quale fondamentale riforma economico-sociale ..... pag. 416
v) L'unilaterale individuazione dei progetti da sottoporre a VIA e verifica di assoggettabilità a VIA (norme della Provincia di Trento lesive della competenza esclusiva statale in materia ambientale) ..... pag. 416
vi) Il provvedimento unico regionale ..... pag. 416
vii) L'inderogabilità del provvedimento unico regionale e della conferenza di servizi nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale (norme della Regione Valle d'Aosta) ..... pag. 416
viii) La considerazione cumulativa degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ai fini della verifica di assoggettabilità a VIA (norme della Regione Basilicata) ..... pag. 417
ix) L'(illegittima) esclusione dalla VAS e dalla verifica di assoggettabilità a VAS dei piani urbanistici di dettaglio e delle varianti non sostanziali al PRG (norme della Regione Valle d'Aosta) ..... pag. 418
x) I controlli sugli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (norme della Regione Campania) ..... pag. 418
2.5.17.3. Le acque ..... pag. 419
i) Il piano regionale di tutela delle acque ..... pag. 419
ii) L'affidamento diretto del servizio idrico integrato a società interamente pubbliche (norme della Regione Sardegna) ..... pag. 419
iii) Le eccezioni al principio di unicità della gestione del servizio idrico integrato (norme della Regione Sardegna) ..... pag. 419
iv) La procedura semplificata per gli interventi di dragaggio manutentivi nelle vie di navigazione interna (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia) ..... pag. 420

v) La (illegittima) deroga a talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque disposta per le domande di concessione di derivazione presentate prima della sua approvazione (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....pag. 420
2.5.17.4. La difesa del suolo.....pag. 421
i) La verifica della compatibilità idraulica di interventi su alvei e sponde dei corsi d'acqua (norme della Regione Liguria): tendenziale necessità del nulla osta idraulico, salvo che per interventi semplici o di somma urgenza.....pag. 421
ii) Il mutamento di destinazione d'uso a residenza degli immobili siti in zone agricole declassificate nella pericolosità geologica dal piano dell'Autorità di bacino (opzione preclusa al legislatore lucano).....pag. 423
2.5.17.5. L'inquinamento atmosferico.....pag. 423
i) Le emissioni odorigene: assenza di una disciplina statale di sistema e margini di intervento delle Regioni.....pag. 423
ii) L'(illegittima) estensione della normativa pugliese in materia di emissioni odorigene alle installazioni soggette ad AIA.....pag. 424
iii) L'applicabilità della normativa pugliese in materia di emissioni odorigene ai progetti soggetti a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA.....pag. 425
2.5.17.6. La gestione dei rifiuti.....pag. 425
i) Profili competenziali.....pag. 425
ii) I principi di autosufficienza e prossimità e la gerarchia delle azioni.....pag. 426
iii) La procedura di approvazione dei piani di gestione dei rifiuti (divieto per il legislatore abruzzese di provvedere mediante legge anziché atto amministrativo).....pag. 426
iv) L'(illegittima) attribuzione alla Regione delle competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti, accertamento delle relative violazioni e verifica dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate (norme della Regione Toscana).....pag. 426
v) L'(illegittima) esclusione dal territorio regionale di ogni ipotesi di trattamento termico ovvero di gestione dei rifiuti mediante combustione (norme della Regione Marche).....pag. 427
vi) La disciplina lucana dell'improcedibilità delle istanze autorizzatorie (illegittimità della prevista procedibilità delle sole istanze di autorizzazione per gli impianti di recupero di materia).....pag. 428
vii) La disciplina transitoria della localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti (norme della Regione Campania).....pag. 429
2.5.17.7. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico.....pag. 430
i) La riserva di atto amministrativo per il calendario e il regolamento venatorio regionali quale standard nazionale minimo di tutela.....pag. 430
ii) Il tesserino venatorio e la tempestiva annotazione degli esemplari abbattuti quale soglia minima di protezione ambientale.....pag. 430
iii) La facoltà delle Regioni di innalzare gli standard statali di tutela ambientale, limitando ulteriormente, in attuazione del principio autonomista, le specie cacciabili (norme della Regione Piemonte).....pag. 431
iv) La soggezione dell'attività di allenamento dei cani da caccia alla pianificazione faunistico-venatoria (divieto per il legislatore laziale di definire periodi e zone in cui essa è consentita).....pag. 432
v) Il sistema di prenotazione per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori (norme della Regione Veneto).....pag. 433
vi) I soggetti abilitati all'attuazione dei piani di abbattimento venatori (norme della Regione Liguria): il divieto per le Regioni di ampliare il novero tassativamente stabilito dalla legislazione statale.....pag. 434

vii) La commercializzazione di fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni gastronomiche (norme della Regione Liguria): il divieto per le Regioni di ampliare le deroghe stabilite dalla legislazione statale ..... pag. 434
viii) L'individuazione delle specie cacciabili, con provvedimento della Giunta regionale, nel rispetto della disciplina statale (norme della Regione Piemonte)..... pag. 434
ix) L'attribuzione ai Presidenti delle Province autonome del potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, in deroga al divieto di abbattimento delle specie protette..... pag. 435
x) L'attività di tassidermia e di imbalsamazione (norme della Regione Liguria)..... pag. 435
xi) L'obbligo di annotazione, nel tesserino personale del cacciatore, del numero di capi di selvaggina abbattuti (norme della Regione Marche)..... pag. 436
xii) L'autorizzazione dell'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 e l'illegittima legificazione del calendario venatorio (norme della Regione Marche)..... pag. 436
xiii) La (illegittima) previsione dell'avvenuto recupero quale ulteriore requisito per l'annotazione sul tesserino venatorio dei capi abbattuti (norme della Regione Lombardia)..... pag. 437
2.5.17.8. I beni culturali e paesaggistici ..... pag. 437
i) L'inderogabile obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico..... pag. 437
ii) La cogenza e l'inderogabilità delle previsioni del piano paesaggistico regionale da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali ..... pag. 437
iii) L'inderogabilità dei principi fondamentali concernenti l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (semplificazione delle procedure e massima diffusione delle fonti rinnovabili); i margini di intervento del legislatore regionale..... pag. 438
iv) La variante al piano territoriale di coordinamento del Pollino (iniziativa unilaterale preclusa al legislatore lucano)..... pag. 438
v) La disciplina dell'uso dell'arenile vincolato, modificativa delle norme tecniche di attuazione del piano territoriale paesistico del Metapontino (iniziativa unilaterale preclusa al legislatore lucano)..... pag. 438
vi) I divieti di interventi di ampliamento e rinnovo e di interventi straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente stabiliti dalla legge regionale attuativa del "Piano Casa" (inderogabilità da parte del legislatore lucano)..... pag. 439
vii) I limiti alla realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio in difformità rispetto agli strumenti urbanistici comunali stabiliti dalla legge regionale attuativa del "Piano Casa" (inderogabilità da parte del legislatore lucano)..... pag. 439
viii) La possibilità di autorizzare l'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili nei buffer (aree di rispetto) relativi ad aree e siti non idonei (opzione preclusa al legislatore lucano)..... pag. 440
ix) L'individuazione unilaterale delle aree idonee e inidonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili (opzione preclusa al legislatore lucano)..... pag. 440
x) La (illegittima) deroga alle fasce di rispetto in assenza di contatto visivo tra l'impianto di energia da fonte rinnovabile e il sito protetto (norme della Regione Basilicata)..... pag. 441
2.5.17.9. Le aree protette..... pag. 441
i) La legge quadro sulle aree protette e la fissazione di standard minimi uniformi di tutela ambientale ..... pag. 441
ii) La subordinazione della legislazione regionale, anche a vocazione turistica, alle esigenze di tutela ambientale salvaguardate dalla legge quadro sulle aree protette ..... pag. 442
iii) L'istituzione della Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (norme della Regione Abruzzo)..... pag. 442

iv) Il regime di mera comunicazione per gli interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica finalizzati alla ricostruzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco (norme della Regione Lazio) ..... pag. 443
v) L'approvazione del piano dell'area naturale protetta da parte del Consiglio regionale decorsi 120 giorni dall'iscrizione della proposta all'ordine del giorno dell'Aula (norme della Regione Lazio) ..... pag. 445
vi) La (illegittima) sottrazione al nulla osta dell'ente parco di interventi idonei a incidere sull'ambiente naturale (norme della Regione Lazio) ..... pag. 446
vii) La (illegittima) previsione della derogabilità del piano dell'area naturale protetta ad opera del piano di utilizzazione aziendale (norme della Regione Lazio) ..... pag. 446
2.6. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.) ..... pag. 446
2.6.1. "Istruzione" ..... pag. 446
2.6.1.1. La prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo (norme della Regione Umbria) ..... pag. 446
2.6.2. "Sostegno all'innovazione per i settori produttivi" ..... pag. 446
2.6.2.1. L'esclusione dai finanziamenti regionali delle imprese i cui titolari o editori siano condannati, anche in via non definitiva, per taluno dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione ovvero dei delitti contro il patrimonio mediante frode (norme della Regione Umbria) ..... pag. 446
2.6.3. "Tutela della salute" ..... pag. 447
2.6.3.1. L'organizzazione sanitaria ..... pag. 447
i) Il potere della Regione di nominare un commissario straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, per comprovati motivi e in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale (norme della Regione Puglia) ..... pag. 447
ii) L'introduzione di un elemento di flessibilità nella valutazione del concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica e riduzione delle spese del personale in ambito sanitario ..... pag. 448
iii) I piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria: il divieto di misure regionali incompatibili e il potere sostitutivo straordinario del Governo (casistica giurisprudenziale) ..... pag. 449
iv) La prevenzione delle epidemie in ambito nosocomiale (norme della Regione Puglia) .. pag. 449
v) Il necessario coinvolgimento delle Regioni nella determinazione e nel finanziamento dei LEA in un'ottica di leale collaborazione ..... pag. 450
vi) Le misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria (attribuzione di poteri straordinari al commissario ad acta *per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro)* ..... pag. 450
vii) La spettanza allo Stato del potere di nominare, quale commissario ad acta *per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, una persona diversa dal Presidente pro tempore della Giunta* ..... pag. 450
2.6.3.2. La salute dei cittadini ..... pag. 450
i) L'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili e il rispetto di una distanza minima per le sale autorizzate all'esercizio del gioco (norme della Regione Abruzzo di contrasto alla ludopatia) ..... pag. 450
ii) La prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo (norme della Regione Umbria) ..... pag. 451
iii) L'(illegittima) attribuzione alle direzioni sanitarie del potere di imporre trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione nazionale come obbligatori o raccomandati (norme della Regione Puglia) ..... pag. 451
iv) La possibilità per i regolamenti di polizia urbana di includere i presidi sanitari tra i luoghi tutelabili con l'applicazione del DASPO urbano ..... pag. 452
v) La concessione di contributi a favore di associazioni di mutilati e invalidi (norme della Regione Molise) ..... pag. 452

2.6.3.3. Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo ..... pag. 452
i) L'inderogabilità della disciplina statale della cessione dei cani vaganti catturati (norme della Regione Basilicata) ..... pag. 452
ii) La (illegittima) limitazione alle sole associazioni riconosciute di volontariato animalista dello svolgimento di talune attività di tutela degli animali di affezione (norme della Regione Basilicata) ..... pag. 453
2.6.4. "Protezione civile" ..... pag. 453
2.6.4.1. La ricostruzione delle zone colpite da eventi sismici (intreccio di competenze, possibile chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative, ruolo trasversale della competenza statale, necessità del coinvolgimento regionale) ..... pag. 453
2.6.4.2. La competenza statale a dettare i principi fondamentali relativamente agli interventi edilizi in zona sismica ..... pag. 454
2.6.4.3. La messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche ..... pag. 454
2.6.4.4. Le attribuzioni del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori dell'Italia centrale colpiti dai sismi del 2016-2017 (potere di ordinanza e individuazione delle priorità): necessità della previa intesa con i Presidenti delle Regioni .. pag. 454
2.6.4.5. La (illegittima) sottrazione all'autorizzazione preventiva di alcune parti progettuali degli interventi edilizi in zone sismiche (norme della Regione Calabria) ..... pag. 454
2.6.4.6. Il regime di mera comunicazione per gli interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica finalizzati alla ricostruzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco (norme della Regione Lazio) ..... pag. 454
2.6.4.7. L'autorizzazione comunale per l'installazione di strutture abitative temporanee e amovibili da parte dei proprietari di immobili divenuti inagibili dopo gli eventi sismici del 2016 (norme della Regione Lazio) ..... pag. 454
2.6.5. "Governo del territorio" ..... pag. 454
2.6.5.1. Il territorio ..... pag. 454
i) L'illegittimo divieto di installare recinzioni nelle zone agricole (norme della Regione Umbria) ..... pag. 454
ii) Il regime di mera comunicazione per gli interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica finalizzati alla ricostruzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco (norme della Regione Lazio) ..... pag. 455
2.6.5.2. L'edilizia ..... pag. 455
i) Il principio fondamentale della "doppia conformità" ..... pag. 455
ii) La demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale quale principio, limitatamente derogabile, vincolante la legislazione regionale di dettaglio circa le misure alternative ..... pag. 455
iii) La competenza statale a dettare i principi fondamentali relativamente agli interventi edilizi in zona sismica ..... pag. 455
iv) Il potere delle Regioni di modulare l'ampiezza del condono edilizio a maggior tutela dell'ambiente e del paesaggio ..... pag. 456
v) La competenza regionale in tema di edilizia di culto (divieto di ledere la libertà religiosa nel perseguimento di finalità esorbitanti dal governo del territorio) ..... pag. 456
vi) La messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche ..... pag. 456
vii) La sanatoria di interventi edilizi subordinata al pagamento di un'oblazione (norme della Regione Lazio) ..... pag. 457
viii) L'autorizzazione comunale al completamento funzionale di opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo (opzione preclusa al legislatore lucano) ..... pag. 457
ix) La limitazione della condonabilità degli interventi di ristrutturazione comportanti aumento delle unità immobiliari all'ipotesi delle sole unità ottenute attraverso il recupero dei sottotetti in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari (norme della Regione Emilia-Romagna) ..... pag. 458
x) Le attribuzioni del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori dell'Italia centrale colpiti dai sismi del 2016-2017 (potere di ordinanza e

individuazione delle priorità): necessità della previa intesa con i Presidenti delle Regioni.....pag. 458
xi) La (illegittima) sottrazione all'autorizzazione preventiva di alcune parti progettuali degli interventi edilizi in zone sismiche (norme della Regione Calabria).....pag. 459
xii) L'autorizzazione comunale per l'installazione di strutture abitative temporanee e amovibili da parte dei proprietari di immobili divenuti inagibili dopo gli eventi sismici del 2016 (norme della Regione Lazio).....pag. 459
xiii) Gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modificazioni della sagoma per la ricostruzione degli edifici esistenti nelle zone agricole alla data del 24 agosto 2016 (norme della Regione Lazio).....pag. 460
xiv) Le misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria (attribuzione di poteri straordinari al commissario ad acta per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro).....pag. 460
xv) La (illegittima) definizione di "edifici legittimi esistenti" ai fini dei piani di utilizzazione aziendale (norme della Regione Lazio).....pag. 460
2.6.5.3. L'urbanistica.....pag. 461
i) La persistente attribuzione all'autonomia comunale della funzione di pianificazione urbanistica e i margini di intervento della legislazione regionale in materia di governo del territorio.....pag. 461
ii) Gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG (norme della Regione Valle d'Aosta).....pag. 461
iii) L'allocazione in capo alla Regione delle funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti relativi a opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale (norme della Regione Campania).....pag. 461
2.6.6. "Ordinamento della comunicazione".....pag. 462
2.6.6.1. L'esclusione dai finanziamenti regionali delle imprese i cui titolari o editori siano condannati, anche in via non definitiva, per taluno dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione ovvero dei delitti contro il patrimonio mediante frode (norme della Regione Umbria).....pag. 462
2.6.7. "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".....pag. 462
2.6.7.1. L'inderogabilità dei principi fondamentali concernenti l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (semplificazione delle procedure e massima diffusione delle fonti rinnovabili); i margini di intervento del legislatore regionale.....pag. 462
2.6.7.2. La produzione di energia pulita quale finalità della disciplina delle fonti rinnovabili.....pag. 463
2.6.7.3. Il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile e il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di prescrivere limiti generali all'inserimento degli impianti.....pag. 464
2.6.7.4. I principi fondamentali contenuti nelle Linee guida adottate con il d.m. 10 settembre 2010 a completamento della normativa primaria: la ponderazione concertata per l'identificazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili.....pag. 464
2.6.7.5. Gli atti d'intesa relativi ai permessi di prospezione e ricerca degli idrocarburi.....pag. 465
2.6.7.6. I canoni idroelettrici: i principi fondamentali dell'onerosità della concessione e della proporzionalità del canone allo sfruttamento della risorsa.....pag. 465
2.6.7.7. La possibilità di autorizzare l'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili nei *buffer* (aree di rispetto) relativi alle aree e siti non idonei (opzione preclusa al legislatore lucano).....pag. 465
2.6.7.8. L'individuazione unilaterale delle aree idonee e inidonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili (opzione preclusa al legislatore lucano) .pag. 465
2.6.7.9. La procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione e l'esercizio degli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW da collocare a terra (norme della Regione Basilicata): divieto per il legislatore regionale di aggravare la procedura.....pag. 465

2.6.7.10. La previsione di ulteriori condizioni per l'applicazione della procedura abilitativa semplificata (PAS) agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore a quella indicata dalla disciplina statale (opzione preclusa al legislatore lucano)...pag. 466
2.6.7.11. La (illegittima) previsione di una distanza minima non inferiore a 1 km tra impianti eolici o fotovoltaici e altri impianti di energia rinnovabile, quale condizione ulteriore per accedere alla procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti di potenza nominale non superiore a 200 kW (norme della Regione Basilicata).....pag. 466
2.6.7.12. La (illegittima) previsione di una disponibilità minima di suolo quale condizione ulteriore per accedere alla procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti solari di conversione fotovoltaica di potenza nominale non superiore a 200 kW (norme della Regione Basilicata) .....pag. 467
2.6.7.13. I limiti all'utilizzo della procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti fotovoltaici ed eolici (norme della Regione Basilicata).....pag. 467
2.6.7.14. L'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di nuovi impianti fotovoltaici a terra ed eolici, proposti da soggetto già titolare di altre autorizzazioni, in caso di superamento della soglia di potenza di 200 kW (norme della Regione Basilicata)...pag. 468
2.6.7.15. Il divieto di cessione a terzi, costituenti un unico centro decisionale, di più impianti fotovoltaici a terra ed eolici autorizzati con la procedura abilitativa semplificata (PAS) in caso di superamento della soglia di 200 kW (opzione preclusa al legislatore lucano).....pag. 468
2.6.7.16. La previsione quale unico impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili di più impianti riconducibili a un unico centro decisionale (norme della Regione Basilicata).....pag. 469
2.6.7.17. L'assoggettamento a un'unica autorizzazione regionale dei progetti di due o più impianti eolici o fotovoltaici, cumulativamente (ma non singolarmente) superiori alla soglia di potenza di 200 kW, ove riconducibili a un medesimo soggetto o centro decisionale (norme della Regione Basilicata) .....pag. 469
2.6.7.18. La sospensione della procedura abilitativa semplificata (PAS) nelle aree interessate da progetti di impianti di energia da fonti rinnovabili presentati per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale fino alla conclusione del procedimento autorizzativo (norme della Regione Basilicata) .....pag. 470
2.6.7.19. La considerazione cumulativa degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ai fini della verifica di assoggettabilità a VIA (norme della Regione Basilicata).....pag. 470
2.6.7.20. L'illegittimo divieto di costruire, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia) ..... pag. 470
2.6.8. "Coordinamento della finanza pubblica" ..... pag. 471
2.6.8.1. Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica .....pag. 471
i) Il sistema sanzionatorio e premiale inerente al regime di pareggio di bilancio e operante in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale (applicabilità alle autonomie speciali) .....pag. 471
2.6.8.2. Il contenimento della pressione tributaria .....pag. 472
i) La proroga al 2018 della sospensione dell'efficacia di leggi regionali e deliberazioni comunali che prevedono, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per il 2015, aumenti di tributi e addizionali attribuiti alle autonomie territoriali con legge dello Stato.....pag. 472
2.6.8.3. Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi ..... pag. 472
i) L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore.....pag. 472

2.6.8.4. La spesa sanitaria .....pag. 472
i) La legittima limitazione dell'autonomia regionale in materia di tutela della salute per ragioni di finanza pubblica e la natura di principi fondamentali delle norme che perseguono la riduzione delle spese per il personale.....pag. 472
ii) La contrazione dell'autonomia regionale conseguente alla grave e sistematica violazione dei principi della finanza pubblica e la necessità di garantire a tutti gli utenti il regime di assistenza sanitaria ritenuto intangibile dallo Stato.....pag. 473
iii) I piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria: il divieto di misure regionali incompatibili e il potere sostitutivo straordinario del Governo (casistica giurisprudenziale).....pag. 473
iv) L'introduzione di un elemento di flessibilità nella valutazione del concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica e riduzione delle spese del personale in ambito sanitario.....pag. 474
v) Il necessario coinvolgimento delle Regioni nella determinazione e nel finanziamento dei LEA in un'ottica di leale collaborazione.....pag. 475
vi) Le misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria (attribuzione di poteri straordinari al commissario ad acta per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro).....pag. 475
vii) La spettanza allo Stato del potere di nominare, quale commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, una persona diversa dal Presidente pro tempore della Giunta .....pag. 475
2.6.8.5. La "rottamazione-*bis*" delle cartelle di pagamento .....pag. 475
2.6.8.6. La concessione di contributi a favore di associazioni di mutilati e invalidi (norme della Regione Molise) .....pag. 475
2.6.8.7. La qualificazione delle stazioni appaltanti (opzione preclusa al legislatore sardo) ..pag. 475
2.6.8.8. La (illegittima) previsione dell'iscrizione dei Consorzi e delle società d'ambito in liquidazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti vantati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni (norme della Regione siciliana).....pag. 475
2.7. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) .....pag. 476
2.7.1. "Agricoltura" .....pag. 476
2.7.1.1. L'utilizzazione dei servizi del SIAN da parte dell'AGEA e degli altri organismi pagatori riconosciuti.....pag. 476
2.7.1.2. La separazione tra le funzioni spettanti all'AGEA quale organismo di coordinamento e organismo pagatore.....pag. 476
2.7.2. "Caccia".....pag. 476
2.7.2.1. Il necessario rispetto della normativa statale in materia ambientale, salva la facoltà delle Regioni di innalzare il livello della tutela.....pag. 476
2.7.2.2. L'obbligo per le Regioni di rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 (inderogabilità *in peius*) .....pag. 477
2.7.2.3. I limiti alla potestà regionale in caso di sovrapposizione con ambiti afferenti alla tutela del bene ambientale.....pag. 477
2.7.2.4. La commercializzazione di fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni gastronomiche (norme della Regione Liguria): il divieto per le Regioni di ampliare le deroghe stabilite dalla legislazione statale .....pag. 477
2.7.2.5. Le competenze regionali in tema di tassidermia e imbalsamazione (il necessario rispetto dei limiti trasversali inerenti all'attività venatoria) .....pag. 477
2.7.2.6. Il recupero della selvaggina ferita fino a 200 metri dal capanno con arma scarica e riposta in custodia (norme della Regione Lombardia) .....pag. 478
2.7.2.7. La misurazione, secondo l'andamento morfologico del terreno, delle distanze dei capanni di caccia dagli immobili destinati ad abitazione o al lavoro e di quelle per l'uso delle armi da sparo (norme della Regione Lombardia) .....pag. 478

2.7.3. "Commercio" ..... pag. 478
2.7.3.1. Esercizio del commercio in forma itinerante: condizioni di spazio e di tempo (norme della Regione Calabria) ..... pag. 478
2.7.3.2. La regolazione, concordata tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, di specifiche misure di prevenzione (necessità che le relative linee guida nazionali siano approvate sentita la Conferenza unificata) ..... pag. 479
2.7.4. "Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale" ..... pag. 479
2.7.4.1. L'utilizzazione dei servizi del SIAN da parte dell'AGEA e degli altri organismi pagatori riconosciuti ..... pag. 479
2.7.4.2. L'utilizzazione, da parte della Regione, di personale temporaneamente assegnato da altre amministrazioni per la realizzazione di singoli progetti sulla base di appositi protocolli (norme della Regione Toscana) ..... pag. 479
2.7.5. "Turismo" ..... pag. 479
2.7.5.1. Le locazioni turistiche (norme della Regione Lombardia) ..... pag. 479

3. La funzione amministrativa ..... pag. 480
3.1. La legittimità di previsioni statali che, in materie di competenza esclusiva, vietano alle Regioni di esercitare la funzione amministrativa in via legislativa ..... pag. 480
3.2. La disciplina delle forme di coordinamento e collaborazione tra Stato e Regioni in determinate materie e il divieto di normative regionali unilaterali ..... pag. 480
3.3. Il principio di sussidiarietà verticale e la necessità di un rigoroso scrutinio di proporzionalità per definire un corretto equilibrio tra autonomia regionale e comunale ..... pag. 480
3.4. Il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative tuttora vigente per le Province autonome ..... pag. 481
3.5. L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore ..... pag. 481
3.6. L'adeguamento alla sentenza costituzionale n. 170 del 2017 del disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (rinuncia statale alla chiamata in sussidiarietà per il titolo concessorio unico e opprotuno coinvolgimento regionale) ..... pag. 481
3.7. L'(illegittima) attribuzione alla Regione delle competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti, accertamento delle relative violazioni e verifica dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate (norme della Regione Toscana) ..... pag. 482
3.8. L'utilizzazione dei servizi del SIAN da parte dell'AGEA e degli altri organismi pagatori riconosciuti ..... pag. 482
3.9. La separazione tra le funzioni spettanti all'AGEA quale organismo di coordinamento e organismo pagatore ..... pag. 482
3.10. L'attribuzione agli ordini forensi di potestà amministrativa per finalità di pubblico interesse ..... pag. 482
3.11. La (illegittima) paralisi della fondamentale funzione comunale di pianificazione urbanistica nelle more dell'adeguamento degli strumenti regionali e provinciali ai criteri previsti per il contenimento del consumo di suolo (norme della Regione Lombardia) ..... pag. 482
3.12. La sottrazione della fondamentale funzione comunale di pianificazione urbanistica al potere regionale di allocazione dei compiti ..... pag. 482

3.13. L'allocazione in capo alla Regione delle funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti relativi a opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale (norme della Regione Campania) ..... pag. 482
3.14. Il carattere *extra ordinem* delle ordinanze del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori colpiti da eventi sismici .....pag. 482

4. Il principio cooperativo.....pag. 482
4.1. L'intesa e la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali dei relativi requisiti di legittimità e di validità (in materia di prospezione e ricerca degli idrocarburi).....pag. 482
4.2. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione.....pag. 483
4.2.1. La (tendenziale) irrilevanza delle procedure collaborative tra Stato e Regione nel sindacato di legittimità degli atti legislativi (con particolare riguardo ai decreti-legge) ..... pag. 483
4.2.2. L'inoperatività del principio con riguardo alla procedura di adozione dei decreti legislativi in materie di competenza esclusiva statale (il d.lgs. n. 74 del 2018 di riorganizzazione dell'AGEA)..... pag. 483
4.2.3. L'inoperatività del principio con riguardo a materie di competenza legislativa statale esclusiva e nei casi di ricorso alla decretazione d'urgenza (il d.l. n. 113 del 2018 in materia di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi) ..... pag. 484
4.2.4. Il ricorso al procedimento di intesa in caso di inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali (il d.lgs. n. 74 del 2018 di riorganizzazione dell'AGEA)..... pag. 484
4.2.5. Il parere della Conferenza unificata in sede di adozione di decreti legislativi incidenti su ambiti materiali di competenza esclusiva statale (il d.lgs. n. 177 del 2016 di riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato)..... pag. 484
4.2.6. La leale collaborazione tra Stato e Regioni nel finanziamento di una spesa costituzionalmente necessaria quale quella relativa ai LEA..... pag. 485
4.2.7. La necessità dell'intesa in sede di disciplina delle Camere di commercio ..... pag. 485
4.2.8. La leale collaborazione tra Stato e Regioni nell'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale.....pag. 485
4.3. Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali ..pag. 485
4.3.1. Il coinvolgimento delle autonomie nella gestione del Fondo per la progettazione degli enti locali ..... pag. 485
4.3.2. Gli interventi di creazione e consolidamento dei "distretti del cibo" (necessità della previa intesa per l'adozione del decreto ministeriale attuativo) ..... pag. 486
4.3.3. Il Fondo per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di efficienza e qualità dei mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale (necessità della previa intesa per l'adozione del decreto interministeriale attuativo)..... pag. 486
4.3.4. La regolazione, concordata tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, di specifiche misure di prevenzione (necessità che le relative linee guida nazionali siano approvate sentita la Conferenza unificata) ..... pag. 487
4.3.5. La nomina del commissario ad acta *e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria*..... pag. 487
4.3.6. Le attribuzioni del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori dell'Italia centrale colpiti dai sismi del 2016-2017 (potere di ordinanza e individuazione delle priorità): necessità della previa intesa con i Presidenti delle Regioni..... pag. 488
4.3.7. La spettanza allo Stato del potere di nominare, quale commissario ad acta *per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, una persona diversa dal Presidente* pro tempore *della Giunta*.....pag. 489

4.4. Le autonomie speciali e il principio dell'accordo per la definizione delle relazioni finanziarie con lo Stato ..... pag. 489

5. Il potere sostitutivo ..... pag. 489
5.1. L'intervento sostitutivo del Governo ..... pag. 489
5.2. Le interferenze del potere sostitutivo statale con le competenze regionali e la necessità di rispettare il canone della leale collaborazione ..... pag. 489
5.3. La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria ..... pag. 490
5.3.1. Orientamenti generali ..... pag. 490
5.3.1.1. Il divieto di misure incompatibili e il potere sostitutivo straordinario del Governo ..... pag. 490
5.3.1.2. L'incidenza del potere sostitutivo statale su competenze concorrenti e la legittimazione regionale all'impugnativa in via principale ..... pag. 490
5.3.2. Fattispecie ..... pag. 490
5.3.2.1. La nomina del commissario *ad acta* e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria ..... pag. 490
5.3.2.2. Le misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria (attribuzione di poteri straordinari al commissario ad acta per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro) ..... pag. 490
5.3.2.3. La spettanza allo Stato del potere di nominare, quale commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, una persona diversa dal Presidente *pro tempore* della Giunta ..... pag. 490
5.4. L'illegittimo potere prefettizio sostitutivo *extra ordinem* in caso di *mala gestio* dell'ente locale derivante da collegamenti con la criminalità mafiosa ..... pag. 492

6. Gli enti locali ..... pag. 492
6.1. La modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni dei Comuni ..... pag. 492
6.1.1. Il principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali (espressivo del pluralismo democratico e idoneo a vincolare anche i legislatori ad autonomia differenziata) ..... pag. 492
6.1.2. Il polimorfismo del concetto di "popolazioni interessate" da sentire nei procedimenti di variazione territoriale (la rilevanza delle specifiche esigenze del caso concreto) ..... pag. 492
6.1.3. L'immediata impugnabilità innanzi al giudice amministrativo dell'atto di indizione del referendum ex *art. 133, secondo comma, Cost.* ..... pag. 493
6.1.4. La variazione di denominazione dei Comuni termali (norme della Regione siciliana contrastanti con il principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali) ..... pag. 494
6.1.5. Il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e l'incorporazione nel Comune di Mondolfo (legge marchigiana preceduta da referendum non coinvolgente la totalità dei residenti nei due Comuni) ..... pag. 495
6.2. La compatibilità delle forme associative con il principio autonomistico ..... pag. 496
6.3. La perdurante vigenza della legge n. 56 del 2014 che ha ridefinito la Provincia quale ente di area vasta e ne ha ridotto il perimetro delle funzioni ..... pag. 496
6.4. Gli organi ..... pag. 497
6.4.1. La sospensione automatica degli amministratori degli enti locali in caso di condanna non definitiva, anche anteriore all'elezione o alla nomina, per i reati più gravi e per i reati contro la pubblica amministrazione ..... pag. 497
6.5. Le funzioni amministrative ..... pag. 498
6.5.1. L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore ..... pag. 498

6.5.2. L'(illegittima) attribuzione alla Regione delle competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti, accertamento delle relative violazioni e verifica dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate (norme della Regione Toscana) ..... pag. 500
6.5.3. La persistente attribuzione all'autonomia comunale della funzione di pianificazione urbanistica e i margini di intervento della legislazione regionale in materia di governo del territorio ..... pag. 500
6.5.4. I poteri urbanistici dei Comuni e gli spazi di intervento della legislazione regionale .....pag. 501
6.6. Il segretario comunale .....pag. 501
6.6.1. L'evoluzione normativa e la ricerca di un equilibrio tra autonomia degli enti locali e garanzia di adeguati strumenti di controllo ..... pag. 501
6.6.2. La previsione dell'automatica decadenza al cessare del mandato del sindaco .....pag. 502
6.7. Finanza e tributi .....pag. 503
6.7.1. Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto – Monito al legislatore..... pag. 503
6.7.2. La proroga al 2018 della sospensione dell'efficacia di leggi regionali e deliberazioni comunali che prevedono, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per il 2015, aumenti di tributi e addizionali attribuiti alle autonomie territoriali con legge dello Stato..... pag. 504
6.7.3. L'avanzo di amministrazione (incompatibilità con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale) .....pag. 504
6.8. I controlli .....pag. 504
6.8.1. Le misure di contrasto ai fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso nella vita e nell'azione amministrativa di Comuni e Province ..... pag. 504
6.8.2. L'illegittimo potere prefettizio sostitutivo extra ordinem *in caso di* mala gestio *dell'ente locale derivante da collegamenti con la criminalità mafiosa* .....pag. 505

7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome .....pag. 506
7.1. La normativa di attuazione statutaria .....pag. 506
7.1.1. Ruolo interpretativo e integrativo delle previsioni statutarie..... pag. 506
7.1.2. Strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali .....pag. 506
7.2. Le condizioni di operatività della clausola di maggior favore *ex* art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (necessità di considerare il complessivo statuto regolativo di una specifica funzione) .....pag. 506
7.3. L'obbligo di adeguamento della legislazione della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e di Bolzano ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale .....pag. 507
7.3.1. L'impugnativa del Governo per incostituzionalità sopravvenuta e il divieto per le autonomie di modificare normative già conformi alla disciplina nazionale..... pag. 507
7.3.2. La decorrenza del termine per l'adeguamento a principi dettati con decreto-legge..... pag. 507
7.4. La Regione Friuli-Venezia Giulia .....pag. 508
7.4.1. La competenza concorrente della Regione in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di energia..... pag. 508
7.4.2. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti in servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale (violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva) ..... pag. 508
7.4.3. La maggiorazione del canone demaniale in caso di proroga dell'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua..... pag. 508

7.4.4. Il termine di presentazione del programma di adeguamento degli impianti di distribuzione del carburante ..... pag. 508
7.4.5. La procedura semplificata per gli interventi di dragaggio manutentivi nelle vie di navigazione interna ..... pag. 508
7.4.6. L'illegittimo divieto di costruire, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici ..... pag. 509
7.4.7. La (illegittima) deroga a talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque disposta per le domande di concessione di derivazione presentate prima della sua approvazione ..... pag. 509
7.4.8. La determinazione, con norme di interpretazione autentica, dell'indennità di buonuscita del personale regionale (illegittima previsione di irrilevanza del servizio prestato con rapporto a termine di diritto privato) ..... pag. 509
7.4.9. La soppressione dal 1° settembre 2014 dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione, attribuiti ai dirigenti cessati dal servizio dopo il 1° ottobre 1990 ..... pag. 509
7.5. La Regione Sardegna ..... pag. 509
7.5.1. La competenza legislativa primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale (il limite della riserva alla contrattazione collettiva del trattamento economico) .. pag. 509
7.5.2. La competenza legislativa residuale in materia di servizio idrico integrato ..... pag. 509
7.5.3. I contratti pubblici ..... pag. 510
7.5.3.1. La facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le di fasi programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento ..... pag. 510
7.5.3.2. L'(illegittima) istituzione di un Albo telematico regionale dei commissari di gara .. pag. 510
7.5.3.3. La (illegittima) previsione di linee guida e del codice regionale di buone pratiche .. pag. 510
7.5.3.4. La qualificazione delle stazioni appaltanti ..... pag. 510
7.6. La Regione siciliana ..... pag. 511
7.6.1. La potestà legislativa primaria in tema di requisiti di accesso alla carica di deputato regionale ..... pag. 511
7.6.2. La potestà di integrare la disciplina dei tributi erariali (in materia di IRAP) ..... pag. 511
7.6.3. La variazione di denominazione dei Comuni termali ..... pag. 511
7.6.4. I contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili ..... pag. 511
7.6.5. La (illegittima) previsione dell'iscrizione dei Consorzi e delle società d'ambito in liquidazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti vantati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni ..... pag. 512
7.7. La Regione Trentino-Alto Adige ..... pag. 512
7.7.1. La rideterminazione retroattiva dei criteri di attualizzazione delle quote dei vitalizi spettanti agli ex consiglieri regionali superiori al tetto del 30,40% dell'indennità parlamentare (ragionevole correzione degli effetti di una normativa in controtendenza rispetto alle esigenze di risparmio indotte dalla crisi economica) ..... pag. 512
7.7.2. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile ..... pag. 513
7.8. La Regione Valle d'Aosta ..... pag. 513
7.8.1. L'(illegittima) esclusione dalla VAS e dalla verifica di assoggettabilità a VAS dei piani urbanistici di dettaglio e delle varianti non sostanziali al PRG ..... pag. 513
7.8.2. Gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG ..... pag. 514
7.8.3. L'(illegittimo) obbligo di restituzione alla Regione dei fondi rischi istituiti presso i consorzi garanzia fidi valdostani in caso di fusione con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale ..... pag. 515

7.8.4. L'inderogabilità del provvedimento unico regionale e della conferenza di servizi nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale ..... pag. 516
7.8.5. La particolare competenza della Regione in ordine ai compiti demandati alle Camere di commercio (annullamento del decreto ministeriale attuativo della riforma del sistema camerale limitatamente alle parti riferite alla Camera valdostana) .....pag. 516
7.9. Le Province di Trento e Bolzano .....pag. 517
7.9.1. L'incentivo all'esodo del personale pubblico a tempo indeterminato per favorire il ricambio generazionale (norme della Provincia di Trento) ..... pag. 517
7.9.2. L'unilaterale individuazione dei progetti da sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA (norme della Provincia di Trento lesive della competenza esclusiva statale in materia ambientale)..... pag. 517
7.9.3. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile (norme della Provincia di Bolzano) ..... pag. 518
7.9.4. L'attribuzione ai Presidenti delle Province autonome del potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, in deroga al divieto di abbattimento delle specie protette.....pag. 519

8. L'autonomia finanziaria.....pag. 520
8.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie .....pag. 520
8.1.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie ordinarie .....pag. 520
8.1.1.1. La facoltà dello Stato di ridurre la disponibilità finanziaria delle Regioni a seguito di manovre di finanza pubblica: il limite intrinseco del corretto svolgimento delle funzioni e la mancanza di una rigida garanzia quantitativa .....pag. 520
8.1.1.2. La riserva alla legislazione statale della quantificazione delle risorse da trasferire nell'ambito del processo di riordino delle Province (assenza di qualsiasi automatismo) .....pag. 520
8.1.1.3. La proroga al 2018 della sospensione dell'efficacia di leggi regionali e deliberazioni comunali che prevedono, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per il 2015, aumenti di tributi e addizionali attribuiti alle autonomie territoriali con legge dello Stato.....pag. 521
8.1.1.4. Il rinnovo contrattuale dei dipendenti pubblici non statali e del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale (rinvio alla contrattazione collettiva) .....pag. 521
8.1.1.5. Il ripristino delle disponibilità economico-finanziarie per il Programma Parallelo della Regione Umbria in ossequio alla sentenza costituzionale n. 13 del 2017 .....pag. 521
8.1.2. Le entrate.....pag. 522
8.1.2.1. L'incremento dell'aliquota IRAP, per il periodo di imposta 2002, a carico di banche, imprese di assicurazione, enti e società finanziarie (opzione preclusa al legislatore regionale).....pag. 522
8.1.2.2. La tassa automobilistica regionale .....pag. 522
i) Inquadramento quale peculiare tributo proprio derivato nel sistema disegnato dal d.lgs. n. 68 del 2011.....pag. 522
ii) L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania).....pag. 522
iii) L'esenzione per gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico (norme della Regione Emilia-Romagna).....pag. 522
8.1.2.3. La "rottamazione-*bis*" delle cartelle di pagamento .....pag. 522
8.1.3. Le spese .....pag. 522
8.1.3.1. L'introduzione di un elemento di flessibilità nella valutazione del concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica e riduzione delle spese del personale in ambito sanitario.....pag. 522
8.1.4. Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali .....pag. 523
8.1.4.1. Il coinvolgimento delle autonomie nella gestione del Fondo per la progettazione degli enti locali.....pag. 523

8.1.4.2. L'ammissibilità di interventi statali nel settore del trasporto pubblico locale (per corrispondere ad avvertite necessità sociali nel contesto della crisi economica) ..... pag. 523
8.1.4.3. Il contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni, ad esse assegnate nell'ambito del riordino delle Province, relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità e al supporto organizzativo del servizio di istruzione ..... pag. 523
8.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ..... pag. 523
8.2.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali ..... pag. 523
8.2.1.1. Vincoli di finanza pubblica (caratteri e limiti) ..... pag. 523
8.2.1.2. Il contributo alla finanza pubblica ..... pag. 523
i) L'applicazione agli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano del sistema sanzionatorio e premiale inerente al regime del pareggio di bilancio ..... pag. 523
ii) La Provincia autonoma quale regista del sistema finanziario provinciale integrato ..... pag. 525
8.2.1.3. La riduzione delle risorse spettanti alle Regioni: il limite intrinseco del corretto svolgimento delle funzioni ..... pag. 525
8.2.1.4. Il doveroso riconoscimento di risorse adeguate nelle more del compimento della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica (Regione Sardegna) ..... pag. 525
8.2.2. I principi e le regole contabili ..... pag. 527
8.2.2.1. L'istituto dell'accantonamento e la sua natura provvisoria (la mancata attuazione della sentenza costituzionale n. 77 del 2015) ..... pag. 527
8.2.3. Le entrate ..... pag. 528
8.2.3.1. L'incremento dell'aliquota IRAP, per il periodo di imposta 2002, a carico di banche, imprese di assicurazione, enti e società finanziarie (opzione preclusa al legislatore regionale) ..... pag. 528
8.2.3.2. La riserva all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica (illegittima sottrazione di risorse statutariamente spettanti, in regime di compartecipazione, alla Regione Sardegna) ..... pag. 528
8.2.3.3. L'(illegittima) autorizzazione al dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui a risalenti norme legislative (norme della Regione siciliana) ..... pag. 528

Capitolo IV

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

Sezione I

Diritto interno e diritto dell'Unione europea

1. Unione europea e tutela dei diritti fondamentali ..... pag. 530
1.1. Il sindacato della Corte costituzionale e della Corte di giustizia ..... pag. 530
1.2. Le condizioni di applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea negli ordinamenti degli Stati membri ..... pag. 532

2. Il rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità alla Corte di giustizia in tema di diritto al silenzio della persona chiamata a rispondere in sede di audizione disposta dalla CONSOB nell'ambito dell'attività di vigilanza (estensibilità del diritto a non rendere dichiarazioni di natura confessoria al campo delle sanzioni amministrative "punitive") ..... pag. 532

3. L'integrazione del parametro interno per mezzo di principi di derivazione europea (lo scrutinio del bilanciamento legislativo tra diritto alla riservatezza dei dati personali e diritto di accedere ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni).....pag. 534

4. Le fonti domestiche, sovranazionali e internazionali del principio di retroattività della lex mitior*: tutela non assoluta, fondata sull'esigenza di parità di trattamento, ma soggetta a deroghe purché giustificabili sul piano della ragionevolezza e della protezione di altri interessi di rango costituzionale* .....pag. 535

5. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale del principio di proporzionalità della pena .....pag. 535

6. Il fondamento domestico, sovranazionale e convenzionale del principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito (con riguardo alla confisca) .....pag. 535

7. Il diritto della persona al silenzio, a non rendere cioè dichiarazioni di natura confessoria, nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di illeciti concorrenziali.....pag. 535

8. Gli approdi della giurisprudenza delle Corti europee in tema di doppio binario sanzionatorio amministrativo e penale .....pag. 536

9. Le procedure di infrazione relative alla disciplina italiana delle concessioni demaniali marittime .....pag. 537

10. Il requisito del controllo analogo "congiunto" nella giurisprudenza europea in tema di in house providing.....pag. 537

11. I contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili (norme della Regione siciliana) alla luce della normativa e della giurisprudenza europea .....pag. 538

12. La prostituzione nella giurisprudenza della Corte di giustizia.....pag. 538

13. La compatibilità della falcidia del credito IVA nell'ambito delle procedure concorsuali con l'obbligo sovranazionale degli Stati di garantire l'effettiva riscossione delle risorse dell'Unione europea.....pag. 538

14. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea.....pag. 539

14.1. La confisca, diretta o per equivalente, del profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (illegittima estensione della misura al prodotto e ai beni utilizzati per commetterli; pronuncia susseguente a monito inascoltato .....pag. 539

15. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea.pag. 539

15.1. La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore .....pag. 539

15.2. I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore .....pag. 539

15.3. La possibilità di rilascio delle concessioni demaniali marittime in favore di Comuni o associazioni di volontariato per la realizzazione di strutture attrezzate per l'accoglienza dei disabili: il godimento del mare come motivo imperativo di interesse generale (norme della Regione Basilicata) ..... pag. 539
15.4. La disciplina del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari ..... pag. 539
15.5. L'obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale (anche nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa nel giudizio abbreviato) ..... pag. 539
15.6. La separazione tra le funzioni spettanti all'AGEA quale organismo di coordinamento e organismo pagatore ..... pag. 539
15.7. L'attribuzione ai Presidenti delle Province autonome del potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, in deroga al divieto di abbattimento delle specie protette ..... pag. 540
15.8. L'attività di tassidermia e di imbalsamazione (norme della Regione Liguria) ..... pag. 540

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. Il concorso della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti fondamentali . pag. 541

2. La non riferibilità dell'art. 11 Cost. alle norme convenzionali ..... pag. 541

3. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale del principio di proporzionalità della pena ..... pag. 541

4. Il fondamento domestico, sovranazionale e convenzionale del principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito (con riguardo alla confisca) ..... pag. 542

5. La retroattività della lex mitior ..... pag. 542
5.1. Le fonti domestiche, sovranazionali e internazionali del principio: tutela non assoluta, fondata sull'esigenza di parità di trattamento, ma soggetta a deroghe purché giustificabili sul piano della ragionevolezza e della protezione di altri interessi di rango costituzionale ..... pag. 542
5.2. L'applicabilità del principio alle sanzioni amministrative "convenzionalmente penali" ..... pag. 542

6. Gli approdi della giurisprudenza delle Corti europee in tema di doppio binario sanzionatorio amministrativo e penale ..... pag. 542

7. L'influenza della giurisprudenza di Strasburgo sulla disciplina dell'assenza dell'imputato ..... pag. 542

8. Il diritto della persona al silenzio, a non rendere cioè dichiarazioni di natura confessoria, nella giurisprudenza della Corte EDU (garanzia non limitata all'ambito penale ma estesa alle sanzioni amministrative "punitive") ..... pag. 542

9. La giurisprudenza della Corte EDU in materia di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale e la sua influenza sulla giurisprudenza e sulla legislazione nazionale . pag. 543

10. La ragionevole derogabilità del principio di immediatezza della prova nel processo penale nella giurisprudenza della Corte EDU .....pag. 544

11. Lo statuto di garanzia convenzionale delle misure di prevenzione personali e patrimoniali .....pag. 544

12. L'imparzialità del giudice nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo.....pag. 544

13. Gli interventi legislativi retroattivi giustificati da interessi finanziari nella giurisprudenza della Corte EDU .....pag. 545

14. La convergente giurisprudenza costituzionale e convenzionale in tema di leggi retroattive, parità delle parti in giudizio ed equo processo.....pag. 545

15. Il margine di apprezzamento riconosciuto dalla Corte EDU agli Stati in materia di procreazione medicalmente assistita.....pag. 545

16. Il diritto alla vita (non comprende il diritto a morire)..... pag. 545

17. La (tendenziale) compatibilità dell'incriminazione dell'aiuto al suicidio con la garanzia convenzionale del diritto al rispetto della vita privata.....pag. 545

18. La tutela della vita privata e la protezione dei dati personali nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo.....pag. 545

19. Il diritto all'onore nella giurisprudenza della Corte EDU.....pag. 546

20. Riferimenti giurisprudenziali sul ruolo dell'attività giornalistica come "cane da guardia della democrazia" e sulla liceità del ricorso alla sanzione penale per fatti lesivi dell'onore .....pag. 546

21. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU..... pag. 546

21.1. L'ambito soggettivo di applicazione delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale, del sequestro e della confisca: le fattispecie di pericolosità "generica" riguardanti i soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi e i soggetti che abitualmente vivono con i proventi di attività delittuose .....pag. 546

21.2. L'incriminazione della violazione degli obblighi di vivere onestamente e di rispettare le leggi, inerenti alla misura della sorveglianza speciale (lesione del canone di prevedibilità della condotta).....pag. 546

21.3. La presentazione dell'istanza di prelievo nel giudizio amministrativo presupposto quale condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo (nel regime anteriore alla legge n. 208 del 2015).....pag. 547

21.4. L'illegittima esclusione dell'applicazione retroattiva delle modifiche *in mitius* alle sanzioni amministrative previste per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate.....pag. 548

21.5. La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta .....pag. 548

21.6. La confisca, diretta o per equivalente, del profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (illegittima estensione della misura al prodotto e ai beni utilizzati per commetterli; pronuncia susseguente a monito inascoltato .....pag. 548

21.7. Il deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo penale quale condizione per il riconoscimento dell'indennizzo per violazione del termine di ragionevole durata.....pag. 548

21.8. La determinazione, con norme di interpretazione autentica, dell'indennità di buonuscita del personale della Regione Friuli-Venezia Giulia (illegittima previsione di irrilevanza del servizio prestato con rapporto a termine di diritto privato) ..... pag. 549

22. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU ..... pag. 550
22.1. L'astensione collettiva degli avvocati dalle udienze e la garanzia delle prestazioni indispensabili ..... pag. 550
22.2. La tutela del lavoratore ceduto nei confronti del datore di lavoro cedente che non ottemperi all'ordine di riammissione nell'impresa dopo l'accertamento della nullità, inefficacia o inopponibilità della cessione del ramo d'azienda (diritto al risarcimento del danno e alla controprestazione) ..... pag. 550
22.3. I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore ..... pag. 550
22.4. La concessione dell'assegno sociale allo straniero: il requisito ulteriore della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (legittimità in riferimento a una prestazione rivolta a soggetti stabilmente inseriti in Italia) ..... pag. 550
22.5. La compatibilità rispetto alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, nel corso della stessa, abbia invitato con esito positivo il pubblico ministero a modificare l'imputazione in considerazione della rilevata diversità del fatto ..... pag. 550
22.6. Il diniego di rilascio della patente di guida a soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti ..... pag. 552
22.7. La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione ..... pag. 552
22.8. Il divieto (sanzionato amministrativamente) di consentire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie omossessuali (femminili) pag. 552

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. La non riferibilità dell'art. 11 Cost. alle convenzioni internazionali ..... pag. 553

2. Le fonti domestiche, sovranazionali e internazionali del principio di retroattività della lex mitior*: tutela non assoluta, fondata sull'esigenza di parità di trattamento, ma soggetta a deroghe purché giustificabili sul piano della ragionevolezza e della protezione di altri interessi di rango costituzionale* ..... pag. 553

3. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale ..... pag. 553
3.1. Il divieto (sanzionato amministrativamente) di consentire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie omossessuali (femminili) ..... pag. 553

Introduzione

1. Dati quantitativi (rinvio)

Nel 2019 la Corte costituzionale ha adottato 291 decisioni, suddivise in 204 sentenze e 87 ordinanze.

Delle 291 decisioni, 171 (128 sentenze e 43 ordinanze) sono state adottate in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 95 (67 sentenze e 28 ordinanze) hanno definito giudizi di legittimità costituzionale in via principale; 13 (9 sentenze e 4 ordinanze) hanno risolto conflitti di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome; 5 sono state rese in sede di conflitto tra poteri dello Stato (4 ordinanze emesse nella fase di ammissibilità e 1 ordinanza nella fase di merito). Completano il quadro 7 ordinanze di correzione di errori materiali.

Per un'analisi più dettagliata dei dati quantitativi concernenti la giurisprudenza costituzionale del 2019 si rinvia all'apposito volume pubblicato con la presente relazione.

2. Il collegio giudicante

Nel 2019 la Corte ha operato nella pienezza della sua composizione, pur registrando alcuni avvicendamenti.

Alla data del 1° gennaio 2019 il Collegio era composto dal Presidente Giorgio Lattanzi, dai Vice Presidenti Aldo Carosi, Marta Cartabia e Mario Rosario Morelli, dai Giudici Giancarlo Coraggio, Giuliano Amato, Silvana Sciarra, Daria de Pretis, Nicolò Zanon, Franco Modugno, Augusto Antonio Barbera, Giulio Prosperetti, Giovanni Amoroso, Francesco Viganò, Luca Antonini.

Il dott. Giorgio Lattanzi è cessato dalla carica di Presidente e Giudice della Corte costituzionale il 9 dicembre 2019, giungendo alla naturale scadenza del mandato; in sua sostituzione, è stato eletto il 28 novembre 2019 dalla Corte di cassazione il dott. Stefano Petitti, che ha giurato il 10 dicembre 2019.

L'11 dicembre 2019 è stata eletta Presidente della Corte la prof.ssa Marta Cartabia e sono stati confermati nella carica di Vice Presidente il dott. Aldo Carosi e il dott. Mario Rosario Morelli.

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Nel 2019 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **171** decisioni: **128** sentenze (nn. **2**, **3**, **5**, **7**, **11**, **12**, **13**, **14**, **18**, **20**, **23**, **24**, **25**, **26**, **27**, **29**, **30**, **33**, **34**, **35**, **36**, **37**, **38**, **40**, **45**, **49**, **50**, **51**, **54**, **55**, **63**, **66**, **67**, **68**, **75**, **76**, **78**, **79**, **80**, **82**, **88**, **90**, **95**, **96**, **97**, **98**, **99**, **100**, **102**, **105**, **106**, **108**, **109**, **112**, **113**, **114**, **115**, **120**, **121**, **122**, **124**, **128**, **129**, **130**, **131**, **132**, **133**, **135**, **138**, **139**, **141**, **143**, **144**, **146**, **148**, **149**, **150**, **155**, **158**, **159**, **160**, **163**, **169**, **170**, **172**, **173**, **174**, **175**, **176**, **177**, **179**, **181**, **187**, **188**, **189**, **191**, **199**, **206**, **208**, **212**, **214**, **216**, **217**, **218**, **219**, **221**, **222**, **223**, **226**, **229**, **237**, **239**, **240**, **241**, **242**, **245**, **253**, **254**, **263**, **265**, **266**, **270**, **271**, **278**, **279**, **280**, **284**, **288**) e **43** ordinanze (nn. **19**, **21**, **52**, **58**, **59**, **60**, **64**, **69**, **70**, **71**, **73**, **91**, **92**, **101**, **103**, **104**, **110**, **111**, **117**, **125**, **126**, **140**, **151**, **162**, **167**, **168**, **182**, **203**, **204**, **207**, **220**, **230**, **234**, **238**, **250**, **256**, **257**, **260**, **261**, **262**, **273**, **276**, **282**).

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

Le **171** decisioni rese nel 2019 hanno riguardato questioni sollevate da **265** atti di promovimento. Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (**77**), seguiti dalla Corte di cassazione (**31**), dai Tribunali amministrativi regionali (**31**), dalle Corti di appello (**23**), dai Giudici di pace (**21**) e dal Consiglio di Stato (**17**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dai Giudici per le indagini preliminari (**10**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**9**), dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale regionale (**7**), dai Giudici per l'udienza preliminare (**7**), dalle Commissioni tributarie regionali (**6**) e dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (**4**).

Completano la platea delle autorità rimettenti il Giudice dell'esecuzione (**3**), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo (**3**), il Magistrato di sorveglianza (**3**), la Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige (**2**), il Tribunale per i minorenni (**2**), il Giudice tutelare (**2**), il Consiglio nazionale forense (**2**), la Corte di assise (**1**), il Tribunale di sorveglianza (**1**), il Tribunale superiore delle acque pubbliche (**1**), il Collegio arbitrale (**1**) e il Collegio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (**1**).

Gli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953 riconoscono la legittimazione ad attivare, d'ufficio o su istanza di parte, il giudizio incidentale di costituzionalità ai "giudici" "nel corso di un giudizio".

La sentenza n. **13** ha rammentato che, sin dall'inizio della sua attività, la Corte, nel vagliare l'esistenza dei presupposti per sollevare questione incidentale di costituzionalità, "è andata approfondendo (…) le nozioni di giudice e di giudizio". In questa operazione ermeneutica, "le due nozioni sono state intese in modo elastico e avuto riguardo alle peculiari esigenze del caso concreto, tutte le volte che il rimettente si collocava istituzionalmente negli interstizi delle categorie dell'amministrazione e della giurisdizione, ossia in quella che si è andata delineando come una zona grigia, alimentata dai concorrenti ed inversi fenomeni storici della giurisdizionalizzazione dell'amministrazione e della amministrativizzazione della giurisdizione; e ciò nel dichiarato obiettivo di consentire il più ampio accesso possibile alla giustizia costituzionale ed escludere l'esistenza di zone franche dal controllo di costituzionalità". Talune direttrici "permettono la ricostruzione del quadro normativo e la risoluzione dei casi dubbi". Tanto nella legge costituzionale n. 1 del 1948 quanto nella legge n. 87 del 1953 (art. 23) e nelle norme integrative, i termini "giudizio" e "causa" vengono adoperati "in maniera generica e con vario significato"; "pur avendo il

nostro ordinamento condizionato la proponibilità della questione di legittimità costituzionale alla esistenza di un procedimento o di un giudizio, è vero altresì che il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contestati), si traggano conseguenze così gravi (…) quale l'esclusione del controllo di costituzionalità". Questa tendenza, "volta all'affermazione piena del principio di costituzionalità, tocca il suo apice in quelle sentenze che ravvisano i requisiti di accesso in presenza di mere zone d'ombra, ossia di situazioni in cui l'allargamento dei concetti di giudice o giudizio appare necessaria non solo per attrarre al controllo di costituzionalità un'area che altrimenti ne resterebbe esclusa ma anche per ammettere al sindacato della Corte (…) leggi che (…) più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte". Essa, poi, si coglie in quel filone che "utilizza le categorie del giudice e del giudizio ai limitati fini o ai soli fini della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, così implicitamente ammettendo che esse possano differire da quelle valide ad altri, anche più generali, fini. In tal modo è stato possibile consentire il giudizio incidentale di costituzionalità pur in presenza di aspetti di volta in volta soggettivamente o oggettivamente di difficile riconduzione a generali e predeterminati schemi concettuali. Si è così affermato che, per aversi giudizio *a quo*, è sufficiente che sussista esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge da parte di soggetti, pure estranei all'organizzazione della giurisdizione, posti in posizione *super partes*". Pertanto, "sono stati considerati legittimati a sollevare questione di legittimità costituzionale anche organi non incardinati in un ordine giudiziario ma sempre in presenza dell'essenziale requisito della terzietà". Nella specie, i Giudici hanno ritenuto che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato non fosse legittimata a sollevare una questione di costituzionalità in quanto parte processuale nel giudizio avverso i propri provvedimenti e portatrice di uno degli interessi in conflitto, ciò che ne determina l'incompatibilità con la posizione di indipendenza e neutralità tipica degli organi giurisdizionali.

La sentenza n. **18** ha positivamente risolto il problema pregiudiziale della legittimazione della sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di verifica sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie degli enti locali a rischio di dissesto ravvisando la sussistenza dei "requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti – cui il controllo in considerazione va assimilato – possano considerarsi promanare da un giudice nel corso di un giudizio" (sentenza n. 226 del 1976), "in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo". Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di "magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)" e la sua natura di "unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale". Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne "la conformità (…) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico". Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di "controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (…) preordinato a tutela del diritto oggettivo" (sentenza n. 384 del 1991). Detti caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, atteso che il riconoscimento di tale legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, "si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte". La Corte ha infine precisato che, "in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226 del 1976 (…) per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all'esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana". La sentenza n. **105** ha ribadito la legittimazione delle sezioni regionali della Corte dei conti ad attivare l'incidente di costituzionalità in sede di controllo sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale. La sentenza n. **138** ha affermato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione anche in riferimento a parametri ulteriori rispetto a quelli posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria. In proposito, si è rammentato che, coerentemente con la natura di tale specifica funzione, la legittimazione *a quo* del supremo giudice contabile "è stata costantemente riconosciuta con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria". Nelle fattispecie in esame, peraltro, "oltre all'art. 81 Cost., sono stati invocati ulteriori parametri costituzionali, in

relazione ai quali deve essere verificata l'ammissibilità": l'art. 117, secondo comma, lett. l) e o), Cost. Nel rigettare un'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione *a quo*, la Corte ha evidenziato come, dalle prospettazioni dei rimettenti, emerga chiaramente "l'incidenza della violazione delle regole di riparto della competenza legislativa (…) sulla lesione dei principi della sana gestione finanziaria presidiati dall'art. 81 Cost.". Anche la sentenza n. **146** ha ritenuto la legittimazione *a quo* della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, rilevando che "l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., inerente alla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, è evocato in stretta connessione funzionale con l'art. 81 Cost. e con l'art. 97, primo comma, Cost., peraltro in riferimento a entrambe le norme censurate".

La sentenza n. **144** ha ribadito la legittimazione *a quo* del giudice tutelare.

La sentenza n. **173** ha ritenuto la legittimazione del Consiglio nazionale forense, "quale giudice speciale", a sollevare questioni di legittimità costituzionale.

L'ordinanza n. **262** ha ritenuto non implausibile la motivazione del rimettente tribunale ordinario in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, "legittimato a proporre incidente di costituzionalità in una procedura che presenta caratteri giurisdizionali, tanto che si conclude con un provvedimento motivato e può dar luogo anche a successivi gradi di impugnazione".

Il giudice, per proporre una questione di costituzionalità, non deve essere privo di poteri decisori. Con riguardo alla legittimazione del giudice della cautela, la sentenza n. **221** ha rammentato che "la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata anche in sede cautelare, sia quando il giudice non abbia ancora provveduto sull'istanza dei ricorrenti" (come nel caso di specie), "sia quando abbia concesso la misura richiesta, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere del quale il giudice fruisce in quella sede".

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.

"Il giudizio di rilevanza, per costante giurisprudenza costituzionale, è riservato al giudice rimettente, sì che l'intervento della Corte deve limitarsi ad accertare l'esistenza di una motivazione sufficiente, non palesemente erronea o contraddittoria, senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice a *quo* a determinate conclusioni". Nel giudizio incidentale, "ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento". Così la sentenza n. **122** (analogamente la sentenza n. **208**). La sentenza n. **254** ha richiamato l'orientamento secondo cui "non è sindacabile l'ordine di esame delle questioni seguito dal rimettente, qualora esso si sviluppi in modo non implausibile".

La sentenza n. **170**, nel respingere un'eccezione di inammissibilità, ha ribadito che "a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio *a quo*, senza che rilevino gli effetti che una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale possa produrre per le parti in causa". La sentenza n. **253** ha affermato che, "per l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale, è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo*, senza che rilevino gli effetti di una eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale per le parti in causa (…). Del resto, anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (…) e di una più efficace garanzia della conformità a Costituzione della legislazione (…), il presupposto della rilevanza non si identifica con l'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare a seguito della decisione" (in termini analoghi la sentenza n. **174**).

L'esame di merito delle questioni è stato spesso precluso dal difetto di rilevanza, riscontrato in ipotesi connotate dall'estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del rimettente (sentenze nn. **20**, **24**, **51**, **88**, **97**, **106**, **108**, **130**, **138**, **143**, **159**, **172**, **189**, **254**; ordinanze nn. **60**, **168**, **203**, **234**, **257**) e dall'inefficacia di un'eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale (sentenze nn. **80**, **129**, **138**; ordinanze nn. **71** e **276**).

Per la sentenza n. **88**, il rimettente "non deve fare applicazione" di una delle censurate disposizioni poiché, in caso di condanna per omicidio stradale o lesioni personali stradali, gravi o gravissime, "è chiamato solo ad applicare – automaticamente e in ogni caso (…) – la sanzione amministrativa della revoca della patente. Ma non determina il periodo di tempo necessario per conseguire una nuova patente di guida, che è fissato dalla legge e che rileva nel procedimento amministrativo successivamente promosso dall'interessato (…). In sede di possibile contestazione, innanzi al giudice competente, della legittimità dell'eventuale diniego del provvedimento autorizzatorio perché richiesto prima del decorso del tempo previsto per legge, può aver ingresso la censura di sospetta illegittimità costituzionale della norma che tale presupposto pone fissando la durata del periodo di tempo prima del quale non è possibile il rilascio della nuova patente". La sentenza n. **97** ha evidenziato che una delle denunciate disposizioni "aveva ormai esaurito i propri effetti e di essa il giudice *a quo* non deve, conseguentemente, fare applicazione".

Numerose eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza sono state respinte in considerazione dell'effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* della norma censurata (sentenze nn. **3**, **45**, **90**, **158**, **160**, **175**, **181**, **240**, **254**), del mancato esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente (sentenza n. **76**), della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **25**, **63**, **79**, **97**, **122**, **138**, **143**, **174**, **208**, **253**; ordinanza n. **273**) e della correttezza dell'interpretazione assunta dal rimettente (sentenza n. **237**).

Per la sentenza n. **25**, "è rilevante un dubbio di legittimità costituzionale della norma incriminatrice in tutti i casi in cui il giudicato non si è ancora formato, ma sta per formarsi proprio in ragione della pronuncia di inammissibilità del ricorso per cassazione che la Corte rimettente ritiene debba essere emessa, a meno che non sia accolta la questione di costituzionalità e sia dichiarata l'illegittimità della norma incriminatrice". Secondo la sentenza n. **45**, il rimettente, "con motivazione non solo plausibile ma anche corretta, ha osservato che, per decidere sull'eccezione di tardività sollevata dall'amministrazione e dal controinteressato, deve fare applicazione della norma censurata": tanto "basta a fondare la rilevanza della questione". La sentenza n. **76** ha sottolineato che il rimettente, "pur avendo ammesso genericamente il pagamento dell'oblazione, si è riservato di pronunciarsi in ordine alla richiesta dell'imputato di essere ammesso all'oblazione prevista dalla disposizione censurata (…). Egli, quindi, ritiene – plausibilmente – di dover fare applicazione di tale disposizione, oggetto di censura di illegittimità costituzionale, e tanto basta perché sia integrato il presupposto della rilevanza". La sentenza n. **79** ha osservato che le disposizioni del denunciato decreto legislativo "sono tutte avvinte dalla finalità complessiva di rivedere e razionalizzare la struttura pubblicistica dell'ente, per cui anche le disposizioni censurate che non attengono alla riorganizzazione del Corpo militare influenzano la definizione dello *status* dei ricorrenti, oggetto di contestazione nel giudizio principale. Non può contestarsi, dunque, che l'eventuale accoglimento delle questioni (…) abbia l'effetto di ripercuotersi sulla sfera giuridica delle parti del processo *a quo*". La sentenza n. **97** ha ritenuto la rilevanza della questione poiché "dal suo accoglimento deriverebbe che il giudice rimettente non dovrebbe assegnare il termine per intraprendere il procedimento di mediazione". A giudizio della sentenza n. **122**, dalla declaratoria di illegittimità della disposizione censurata "deriverebbe (…) perlomeno un cambiamento del quadro normativo assunto dal giudice rimettente. (…) Non è quindi implausibile ritenere che l'eventuale illegittimità della suddetta disposizione incida sul procedimento principale". La sentenza n. **138** ha sostenuto che il giudice contabile, ove avesse applicato le norme censurate, "si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa conseguente all'adozione di un istituto retributivo illegittimo". La sentenza n. **158** ha precisato che la "circostanza di mero fatto" della residenza dell'opponente in località diversa da quelle ove hanno sede l'ente locale concedente e il concessionario della riscossione "non incide sul rapporto di strumentalità che intercorre tra la questione di legittimità costituzionale e la definizione della concreta controversia". La sentenza n. **174** ha affermato che il rimettente, "per decidere la causa, dovrà applicare le disposizioni censurate e l'applicabilità della disposizione è sufficiente a radicare la rilevanza delle questioni"; inoltre, la dichiarazione di illegittimità, "quand'anche non conduca a conclusioni diverse da quelle recepite dalle disposizioni censurate, influirebbe comunque sul percorso argomentativo che il rimettente dovrà intraprendere per dirimere la controversia". La sentenza n. **240** ha ritenuto che la rilevanza delle questioni "è suffragata (…) dall'applicabilità nei giudizi principali delle disposizioni censurate, che precludono l'accoglimento delle domande dei dirigenti". La sentenza n. **253** ha chiarito che, "secondo la disposizione censurata, il giudice è chiamato a fare applicazione di una disciplina che predetermina l'esito del processo, nel senso

dell'inammissibilità della richiesta di accesso al beneficio del permesso premio da parte del condannato non collaborante. Invece, nell'ipotesi di accoglimento delle sollevate questioni, il giudice *a quo* dovrebbe decidere secondo una diversa regola di giudizio, attingendola dalla disciplina di riferimento, privata della norma in ipotesi dichiarata incostituzionale. E quand'anche l'esito del giudizio *a quo* sia il medesimo – la non concessione del permesso premio – la pronuncia" della Corte "influirebbe di certo sul percorso argomentativo che il rimettente dovrebbe (…) seguire per decidere sulla richiesta del detenuto". La sentenza n. **254** ha sottolineato che il rimettente "censura (…) esattamente la norma posta alla base del provvedimento di annullamento d'ufficio, impugnato nel giudizio *a quo*".

La sentenza n. **88** ha preliminarmente rilevato l'ammissibilità della maggior parte delle questioni, in quanto la "prospettiva di dover fare applicazione della disposizione censurata è concreta, avendo entrambi i giudici rimettenti identificato la circostanza aggravante e quella attenuante, ricorrenti nel caso di specie, e per le quali opera il divieto di bilanciamento". Con le loro puntuali indicazioni, i rimettenti "hanno soddisfatto l'onere motivazionale della rilevanza (…), non essendo necessaria in particolare alcuna ulteriore, più specifica, motivazione in ordine alla possibile colpevolezza degli imputati, che è ancora *sub iudice*". In ordine ad altra questione, la pronuncia ha reputato "sufficiente, sotto il profilo della rilevanza, che il giudice rimettente abbia indicato la condotta dell'imputato causativa dell'evento lesivo (investimento di un pedone) e la colpa addebitata a quest'ultimo (mancato rispetto del semaforo rosso). Ciò implica un plausibile giudizio prognostico di responsabilità dell'imputato che rende concreta la possibilità per il giudice rimettente di dover fare applicazione della disposizione censurata". La sentenza n. **146** ha fugato ogni dubbio "in ordine alla rilevanza delle questioni sollevate nei confronti delle norme regionali" censurate. "Si tratta, infatti, di norme istitutive di fondi, che incidono sulla spesa regionale per il personale, sulla cui legittimità la Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti si interroga, ai fini della parificazione degli specifici capitoli del rendiconto regionale, dunque delle spese che su di essi gravano. Se avesse parificato tali capitoli, in applicazione delle norme censurate, il collegio *a quo*, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, relativo a una spesa (…) ritenuta illegittima. Esso sarebbe, pertanto, venuto meno al suo compito di accertare eventuali irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". La sentenza n. **229** ha affermato la rilevanza delle questioni, "avendo entrambi i rimettenti puntualmente chiarito che soltanto la preclusione posta dalla disposizione censurata impedisce l'esame nel merito, e l'eventuale accoglimento, dell'istanza di concessione di un permesso premio" formulata dai detenuti nei giudizi *a quibus*. La sentenza n. **245** ha riconosciuto al rimettente di avere provveduto a un "pregiudiziale scrutinio di compatibilità della disposizione censurata con il diritto dell'Unione europea" e di avere motivatamente escluso la possibilità di enucleare dalla direttiva IVA "un principio chiaro e incondizionato, suscettibile di applicazione diretta, che si ponga in immediata antinomia con la norma censurata tale da portare alla non applicazione della stessa". La sentenza n. **279** ha considerato rilevante una questione sollevata dal magistrato di sorveglianza in riferimento a una disposizione regolante l'attività della cancelleria del giudice dell'esecuzione in rapporto con il pubblico ministero. Infatti, il rimettente "non sarebbe stato adito dal pubblico ministero, ove quest'ultimo non fosse a sua volta stato investito dalla cancelleria del giudice dell'esecuzione proprio in forza della disposizione censurata. Ciò basta ad assicurare la rilevanza delle questioni aventi ad oggetto tale disposizione, la quale non potrebbe altrimenti essere sottoposta allo scrutinio (…), dal momento che l'ufficio rappresentato dalla cancelleria del giudice dell'esecuzione – la cui attività è direttamente disciplinata dalla disposizione medesima – non potrebbe esso stesso sollevare questione di legittimità costituzionale difettando della qualità di autorità giurisdizionale (…); con conseguente scivolamento della disposizione ora censurata in una zona franca dal controllo di costituzionalità, che la giurisprudenza (…) mira costantemente a evitare".

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. **34** – nel motivare l'inapplicabilità dello *ius novum* ai giudizi *a quibus* – ha precisato che l'abrogazione di una norma, tanto più se implicita, opera *ex nunc* e non è in grado di neutralizzare gli "effetti verificatisi, *ratione temporis*, fin quando la norma abrogata sia stata in vigore". La sentenza n. **271** ha escluso l'incidenza sulla rilevanza delle questioni dell'intervenuta abrogazione della censurata disposizione nelle more del giudizio di legittimità costituzionale poiché *lo ius superveniens* si applica "ai processi iniziati dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione" e non riguarda i processi *a*

quibus. Secondo la sentenza n. **284**, la modifica della norma incriminatrice, "sopravvenuta all'ordinanza di rimessione, non è (…) idonea a spiegare alcuna incidenza nel giudizio *a quo*, stante il suo carattere deteriore per l'imputato rispetto alla disciplina vigente al momento del fatto, e la sua conseguente inapplicabilità al caso concreto, giusta il disposto dell'art. 2, quarto comma, cod. pen.".

In relazione al momento nel quale la questione è stata sollevata, i Giudici hanno confermato la manifesta inammissibilità di questioni la cui rilevanza sia prematura (sentenza n. **217**) o eventuale (ordinanza n. **238**), in quanto il pregiudizio derivante dall'applicazione della disposizione censurata deve essere attuale.

La sentenza n. **217** ha riscontrato il carattere astratto e ipotetico della questione sollevata dal rimettente, il quale "non è chiamato a decidere sul compenso, nemmeno determinato in via provvisoria (…) del consulente tecnico".

Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o competenza dell'adita autorità giurisdizionale ovvero di una delle condizioni dell'azione o di uno dei presupposti processuali del giudizio principale. Secondo il costante indirizzo ripreso dalla sentenza n. **30**, "l'accertamento della validità dei presupposti di esistenza del giudizio principale è prerogativa del giudice rimettente" mentre alla Corte "spetta verificare esclusivamente che la valutazione del giudice *a quo* sia avvalorata da una motivazione non implausibile" e che "i presupposti di esistenza del giudizio non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti nel momento in cui la questione è proposta". La Corte "non può sostituire la propria valutazione a quella già compiuta dal giudice *a quo*, eventualmente anche in via implicita (…), con il supporto di argomenti non arbitrari". La sentenza n. **128** ha rammentato l'orientamento molto rigoroso "nel perimetrare i margini di valutazione dei presupposti processuali, condizionanti la valida instaurazione del giudizio principale, la cui verifica deve essere meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione (…) e si arresta se il giudice rimettente ha offerto una motivazione non implausibile in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione". La Corte "non può sostituire la propria valutazione a quella già compiuta dal giudice *a quo*, eventualmente anche in via implicita"; "solo la manifesta implausibilità della motivazione, che ricorre quando nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, potrebbe riflettersi sulla rilevanza della questione. Si ritiene quindi sufficiente che il giudice rimettente non abbia ravvisato preclusioni all'esame nel merito della domanda (…). Pertanto, non si può ritenere manifestamente implausibile la valutazione in punto di rilevanza, espressa dal giudice rimettente sulla scorta delle allegazioni e degli elementi di prova acquisiti". L'ordinanza n. **261** ha richiamato il potere della Corte di "dichiarare inammissibili le questioni (…) qualora riscontri l'implausibilità dei presupposti concernenti la legittima instaurazione del giudizio *a quo*".

L'ordinanza n. **261** ha osservato che "l'implausibilità della tesi adottata dal rimettente quanto alla tempestività del ricorso si ripercuote sulla legittima instaurazione del giudizio *a quo*, determinando così l'inammissibilità della questione".

Nel rigettare un'eccezione di irrilevanza, la sentenza n. **30** ha sottolineato che l'esistenza della condizione di proponibilità dell'azione, costituita dalla previa domanda amministrativa, è espressamente affermata dal giudice *a quo*: quest'ultimo non ha ravvisato preclusioni all'esame di merito della controversia né la controparte pubblica ha eccepito alcunché circa l'inesistenza o la tardività della domanda. La sentenza n. **170** ha respinto un'eccezione di inammissibilità evidenziando la non implausibilità della motivazione del rimettente circa l'interesse dei ricorrenti nei giudizi *a quibus*.

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 facoltativa. L'art. 18 delle norme integrative prevede espressamente che la sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio incidentale. Al riguardo, la sentenza n. **160** ha confermato che "il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende successive all'atto di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale (…). La rilevanza della questione deve quindi essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti" (analogamente l'ordinanza n. **262**).

La sentenza n. **14** ha escluso che potessero sorgere dubbi sull'ammissibilità delle questioni "in ragione del sopravvenuto venir meno della ragione dell'astensione collettiva degli avvocati dopo l'approvazione in Parlamento della legge 23 giugno 2017, n. 103 (…). La definitiva approvazione di tale legge, avversata dall'avvocatura in alcune sue parti durante il suo iter parlamentare, ha di fatto posto termine alla sequenza di proclamazioni di astensioni collettive ed è quindi, in concreto, superata la preoccupazione della Corte d'appello di fissare nuovamente il processo per una data che possa cadere all'interno di un nuovo periodo di astensione collettiva riconducibile alle stesse ragioni della protesta. Ma ciò non fa venir meno la rilevanza delle sollevate questioni, atteso che comunque la Corte d'appello si deve ancora pronunciare sulla legittimità della mancata partecipazione, all'udienza del 24 maggio 2017, del difensore dell'imputato in adesione all'astensione collettiva". La sentenza n. **206**, nel rigettare un'eccezione di inammissibilità, ha affermato che l'autonomia del giudizio incidentale, il quale "non viene meno neppure in caso di estinzione del giudizio principale, porta ad escludere che la sopravvenuta vicenda penale possa dar luogo a difetto di rilevanza della questione".

La sentenza n. **217** ha rigettato un'eccezione di inammissibilità della questione per preteso difetto di incidentalità, sostenendo che il giudizio *a quo* risulta "connotato da un *petitum* distinto e autonomo rispetto alle questioni di legittimità costituzionale".

4. L'ordinanza di rimessione

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

L'ordinanza n. **151** ha respinto l'eccezione della parte privata di violazione degli artt. 23, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, 1 e 2 delle norme integrative poiché, "pur in assenza di specifica e testuale disposizione, le ordinanze di rimessione sono state comunque notificate al Presidente della Giunta regionale in data 23 ottobre 2018, oltre che comunicate al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana a mezzo posta elettronica certificata in data 29 giugno 2018".

La forma è stata ritenuta non determinante ai fini della rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità. In proposito, la sentenza n. **179** ha reputato ininfluente la circostanza che "le questioni siano state promosse con la forma di sentenza non definitiva anziché di ordinanza. Infatti, il giudice *a quo* – dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa – ha disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria" della Corte; sicché, "a tali atti, anche se assunti con la forma di sentenza, deve essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza", in conformità a quanto previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953. Analogamente, la sentenza n. **208** ha considerato irrilevante per la rituale instaurazione del giudizio incidentale "la circostanza che la questione sia stata sollevata dal Consiglio di Stato con una sentenza non definitiva, con cui, contemporaneamente, ha accolto, con sentenza parziale, uno dei motivi di appello, con conseguente annullamento *in parte qua* del provvedimento impugnato, e, con contestuale ordinanza di rimessione, ha ritenuto la decisione dei restanti motivi condizionata alla previa proposizione della questione di costituzionalità. Il provvedimento adottato ha caratteristiche peculiari, poiché alla sentenza non definitiva si affianca un'ordinanza di rimessione, quest'ultima in relazione ai motivi di ricorso non decisi. La forma prescelta non è tale da incidere sull'autonomia di ciascun provvedimento e sulla idoneità dell'ordinanza a instaurare validamente il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Il giudice *a quo* ha, infatti, disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo" alla Corte. Anche le questioni decise dalla sentenza n. **254** risultano sollevate con atti aventi veste formale di sentenza, sia pure non definitiva.

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

L'accertamento di carenze relative a uno o più dei menzionati profili preclude l'esame di merito delle questioni e determina l'adozione di una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità. I vizi dell'atto di promovimento sono rilevati d'ufficio o su eccezione specificamente formulata dalla difesa

erariale o regionale ovvero da una delle parti costituite nel giudizio di costituzionalità: con riguardo all'ordine di trattazione delle eccezioni, spetta alla Corte stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle e dichiarare assorbite le altre. Allo stesso modo, la Corte ha la "facoltà di decidere l'ordine delle censure da affrontare" (sentenza n. **20**).

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché profili processuali, non possono trovare accoglimento (sentenze nn. **34**, **75**, **141**, **169**, **174**, **212**, **216**, **223**).

I Giudici hanno talvolta censurato l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (ordinanza n. **64**) che comporta l'impossibilità di verificare la rilevanza della questione (ordinanze nn. **71**, **92**, **103**, **203**), con conseguente carenza o difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **105**, **163**, **199**; ordinanza n. **71**). In proposito, si sono ribaditi alcuni consolidati orientamenti: "l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* – non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, preclusa dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (…) – determina l'inammissibilità della questione (…), in quanto impedisce di verificare la sua effettiva rilevanza" (ordinanza n. **64**; in termini analoghi l'ordinanza n. **103**); "un'insufficiente descrizione della fattispecie (…) si traduce in un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni" (sentenza n. **105**).

L'ordinanza n. **64** – dopo aver osservato che la motivazione in punto di non manifesta infondatezza si limita "in massima parte a riprodurre uno specifico contributo della dottrina" – ha addebitato al rimettente di avere soltanto riportato il capo di imputazione (peraltro formulato in modo alternativo, "senza sciogliere il dubbio in ordine a quale delle due diverse ipotesi di reato, ingresso illegale o indebito trattenimento, sia stata posta in essere dall'imputato") e parafrasato il dettato della norma incriminatrice, in mancanza di "adeguate indicazioni sulla concreta vicenda oggetto del giudizio *a quo* e sulla sua effettiva riconducibilità al paradigma punitivo". Per l'ordinanza n. **103**, "l'ordinanza di rimessione, assai sintetica, è priva di un'adeguata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, mancando del tutto la descrizione della condotta contestata all'imputato e della colpa allo stesso ascritta per violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale".

Peraltro, la ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell'ordinanza di rimessione ha comportato il rigetto di eccezioni di inammissibilità delle questioni per carente descrizione della fattispecie (sentenze nn. **12**, **155**, **170**, **270**).

La sentenza n. **188** ha ritenuto che la mancanza di informazioni sulla fattispecie concreta nell'ordinanza di rimessione "non determina profili di inammissibilità della questione, poiché essa proviene dal giudice della legittimità, che formula la censura in base agli accertamenti di fatto compiuti dai giudici del merito".

È stata frequentemente riscontrata la carente, inadeguata, insufficiente, contraddittoria o difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **11**, **23**, **33**, **102**, **105**, **106**, **179**, **199**, **266**; ordinanze nn. **59**, **64**, **73**, **92**, **111**). Secondo la sentenza n. **23**, "la mancata indicazione di plausibili ragioni che depongano per l'applicabilità della disposizione e per la pregiudizialità della questione si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza, dal quale consegue l'inammissibilità della questione".

La sentenza n. **23** ha osservato che nessuna spiegazione viene fornita dal rimettente "in ordine alla necessità di fare applicazione (…) della norma" indubbiata e che, di conseguenza, "non viene nemmeno illustrata la ragione per la quale la decisione sulla relativa questione di legittimità costituzionale risulterebbe pregiudiziale per la definizione del processo principale". L'ordinanza n. **92** ha ritenuto astratte le questioni sollevate poiché l'atto di promovimento non ha consentito di "verificare l'effettiva sussistenza di un rapporto di strumentalità tra la risoluzione delle stesse e la decisione del giudizio *a quo*". Per la sentenza n. **105**, il rimettente "non spiega adeguatamente per quale motivo dovrebbe fare applicazione della norma impugnata, non essendo sufficiente a tal fine prospettare un vizio astratto della fattispecie legale senza un aggancio eziologico al caso concreto da decidere". La sentenza n. **179** ha evidenziato che l'atto di promovimento "non motiva sulla necessità di dare applicazione" a una delle norme denunciate. "Tale esigenza, anzi, è da escludere in considerazione dei plurimi riferimenti alla fattispecie concreta oggetto del giudizio principale, come descritta nell'atto di rimessione". Secondo la sentenza n. **266**, l'ordinanza di rimessione "non offre alcun ragguaglio sul rispetto del rigoroso termine di preclusione sancito dalla legge, che condiziona la stessa necessità di fare applicazione della disposizione censurata e la conseguente rilevanza delle questioni".

Non sono mancati casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **26**, **30**, **34**, **49**, **50**, **115**, **120**, **128**, **131**, **139**, **155**, **160**, **265**). La sentenza n. **120** ha chiarito, in generale, che "il giudice *a quo* può prendere in considerazione per prima una questione, preliminare o di merito, sulla base del criterio della ragione più liquida che comporti l'assorbimento di altre questioni". La sentenza n. **160** ha ribadito che "la motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale (…), essendo a tal fine sufficiente la non implausibilità delle ragioni addotte".

La sentenza n. **49** ha ritenuto superato il vaglio di non implausibilità demandato alla Corte sul requisito della rilevanza in quanto la motivazione del rimettente fa cogliere "la necessità di fare applicazione della previsione censurata, con la conseguente rilevanza del dubbio di costituzionalità". La rilevanza "non interferisce con il diverso profilo della fondatezza della domanda, che il rimettente potrà esaminare – alla luce delle contrapposte argomentazioni delle parti – soltanto una volta che sia rimosso il radicale divieto di ripetizione, che impedisce ogni valutazione di merito circa la pretesa restitutoria avanzata". La sentenza n. **139** ha evidenziato che il rimettente ha "puntualmente motivato in ordine alla ritenuta applicabilità della disposizione censurata e sufficientemente argomentato il dubbio di non manifesta infondatezza delle questioni". Per la sentenza n. **160**, la motivazione, "incentrata sul carattere decisivo della questione preliminare e sulla necessità, per risolverla, di applicare la normativa censurata, è sufficiente a dare conto della rilevanza, non essendo richiesta a tali fini una delibazione nel merito della domanda di annullamento, la cui cognizione da parte del giudice *a quo* è preclusa dalla stessa normativa censurata". La sentenza n. **265** ha precisato che il rimettente ha "ben chiarito come l'esito del giudizio principale dipenda da quello della questione proposta, poiché la caducazione della normativa denunciata comporterebbe l'applicazione del criterio di liquidazione dell'indennizzo previsto dalla normativa sugli appalti pubblici e, di conseguenza, l'accoglimento della domanda".

La sentenza n. **18** ha preliminarmente riconosciuto che "le motivazioni addotte dal rimettente – in uno con quelle afferenti all'impossibilità di dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme a Costituzione, preclusa dall'incontrovertibile dato testuale – risultano sufficienti, congrue e coerenti nel dimostrare il rapporto di pregiudizialità tra le questioni proposte e la decisione da assumere". L'ordinanza n. **104** ha ritenuto che, "con motivazione sintetica, ma non implausibile, il collegio rimettente ha dato conto delle ragioni che inducono a fare applicazione delle disposizioni censurate". Secondo l'ordinanza n. **167**, il rimettente ha "non implausibilmente ritenuto la questione rilevante", poiché il giudizio principale, instaurato prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 174 del 2016, "non risente delle modifiche introdotte da quest'ultimo alla disciplina del risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione, e la proponibilità della relativa azione va dunque valutata alla stregua della disciplina previgente" (similmente l'ordinanza n. **168**). La sentenza n. **245** ha valutato come "compiute e plausibili" le argomentazioni del rimettente "sulle connotazioni del giudizio principale, destinate ad incidere sulla rilevanza della questione". La sentenza n. **271** ha reputato corretta la motivazione in punto di rilevanza perché nei giudizi *a quibus* il rimettente deve fare applicazione della censurata disciplina; ha altresì considerato non implausibile la motivazione sull'applicabilità *ratione temporis* delle norme denunciate.

Allo stesso esito di inammissibilità della questione conducono i vizi riscontrati in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. In proposito, il giudice *a quo* è tenuto a motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati e non può limitarsi a indicare i parametri senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **7**, **24**, **33**, **35**, **37**, **67**, **79**, **163**, **181**, **265**; ordinanze nn. **21**, **261**, **282**). Secondo la costante giurisprudenza richiamata dall'ordinanza n. **261**, "la corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* è richiesta non solo ai fini della valutazione della rilevanza, ma anche allo scopo di valutare la non manifesta infondatezza della questione".

In ordine al dedotto contrasto con l'art. 102 Cost., la sentenza n. **7** ha osservato che il rimettente "si è in sostanza limitato a descrivere in termini del tutto sommari la successione cronologica degli eventi, ma non ha minimamente illustrato perché – a suo dire – nella norma censurata sarebbe ravvisabile una legge specificamente diretta ad alterare l'esito del giudizio in corso". Quanto alla censura di violazione del diritto europeo, il rimettente ha sostenuto "del tutto assertivamente la violazione delle (…) norme interposte, senza, tuttavia, individuare lo specifico contenuto precettivo delle stesse che contrasterebbe con le disposizioni regionali sospettate d'illegittimità costituzionale e senza, quindi, spiegare dettagliatamente i motivi per i quali si sarebbe determinata la lesione, con il risultato che la censura è

formulata in modo generico ed apodittico". L'ordinanza n. **21** ha affermato che "la lamentata lesione dell'art. 24 Cost., benché prospettata nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, non trova alcun chiaro supporto di motivazione" nel corpo dell'atto. La sentenza n. **33** ha ritenuto una delle questioni "priva di un'adeguata ed autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato", in quanto gli argomenti del rimettente "si risolvono (…) nel mero richiamo testuale ad alcuni passaggi" di precedenti sentenze costituzionali. Secondo la sentenza n. **35**, la motivazione circa la denunciata violazione dell'art. 2 Cost. "è meramente descrittiva del parametro". La sentenza n. **37** ha riscontrato la "radicale assenza di motivazione sulla (…) non manifesta infondatezza" per non avere il rimettente "chiarito in alcun modo in che senso debba ritenersi esistente una norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta la quale imponga la criminalizzazione delle offese all'onore individuale" né "in che senso la tutela dell'onore individuale dovrebbe ritenersi materia ricadente entro l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea". L'ordinanza n. **261** ha rilevato che, "in un giudizio avente come parametro l'art. 133, secondo comma Cost., la mancata considerazione di un atto procedimentale che illustra le ragioni in base alle quali il Consiglio regionale ha individuato le popolazioni interessate, pregiudica l'intero presupposto argomentativo sviluppato dal rimettente, rendendo dunque del tutto carente la motivazione sulla non manifesta infondatezza".

Il rilievo di un'insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri costituzionali è stato frequentemente disatteso dalla Corte (sentenze nn. **29**, **35**, **36**, **50**, **67**, **97**, **121**, **122**, **128**, **143**, **144**, **170**, **179**, **214**, **221**, **278**, **288**; ordinanza n. **262**).

La sentenza n. **35** ha sostenuto che, per quanto "le argomentazioni del giudice a quo ruotino senza dubbio principalmente attorno all'art. 3 Cost., v'è un intimo raccordo, nella prospettiva del rimettente, tra le censure evocative del principio di eguaglianza e il *thema* del diritto di azione e di difesa". A giudizio della sentenza n. **36**, il rimettente "invoca in più punti (compreso il dispositivo) l'art. 48 Cost. nella sua interezza e illustra la lesione del diritto di voto in modo tale da rendere chiaro che le norme evocate come parametro sono quelle contenute nel primo e nel secondo comma dello stesso art. 48. Il riferimento operato all'art. 48, quarto comma, Cost. deve dunque considerarsi un mero spunto argomentativo". La sentenza n. **121** ha affermato che l'ordinanza di rimessione, "pur se in modo conciso, indica le ragioni del denunciato contrasto tra la disposizione censurata e gli invocati parametri costituzionali". La sentenza n. **122** ha puntualizzato che il riferimento alla competenza statale esclusiva in materia di sistema tributario "emerge in modo sufficientemente chiaro, ancorché implicito, dal contesto della ordinanza di rimessione". La sentenza n. **128** ha sottolineato che la censurata disposizione siciliana "dà (…) applicazione alla normativa statale", sicché esclusivamente ad essa, e non anche alla disciplina statutaria, "occorre fare riferimento per verificare se via stata invasione rispetto alle competenze legislative dello Stato, e cioè se la norma sia costituzionalmente illegittima". Per la sentenza n. **143**, l'omessa individuazione dei parametri statutari non ha "l'eccepito effetto ostativo all'ammissibilità delle questioni", che, "al di là della loro estraneità al contesto di una impugnazione in via principale", "non attengono comunque al riparto di competenze Stato-Regioni, bensì, direttamente, e soltanto, a specifiche violazioni di precetti costituzionali, in cui si assume incorsa la legge regionale". La sentenza n. **179** non ha ritenuto necessaria la formale indicazione del parametro interposto in relazione a un quesito involgente una materia di competenza esclusiva statale. La sentenza n. **221** ha evidenziato che il rimettente "ha esposto in modo, *primo visu*, del tutto adeguato le ragioni del denunciato contrasto delle norme censurate con gli artt. 2, 3 e 32, primo comma, Cost. Quanto ai parametri residui (artt. 31, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.), le deduzioni del rimettente, se pure alquanto stringate, permettono comunque sia di cogliere il nucleo delle censure, anche perché collegate a quelle relative agli altri parametri". La sentenza n. **278** ha sostenuto che il giudice *a quo* ha "esposto in modo ampio, compiuto e chiaro le ragioni che lo inducono a porre in discussione la legittimità costituzionale delle norme censurate". Secondo la sentenza n. **288**, le questioni "superano il vaglio di ammissibilità, dal momento che il giudizio negativo espresso dai giudici *a quibus* circa la compatibilità" tra la norma censurata e gli evocati parametri "è stato motivato in maniera compiuta", "idonea a sorreggere autonomamente le censure" e immune da contraddittorietà.

L'evocazione di un parametro incongruente ha determinato le declaratorie di manifesta inammissibilità e inammissibilità rese, rispettivamente, con la sentenza n. **14** e con le sentenze nn. **24**, **138**, **139**.

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (sentenza n. **222**; ordinanza n. **250**).

La sentenza n. **148** ha, viceversa, affermato la piena ammissibilità delle questioni sotto il duplice profilo della rilevanza e dell'adeguata motivazione delle censure.

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 (sentenza n. **7**), apoditticità (sentenze nn. **7** e **241**), contraddittorietà (sentenze nn. **63** e **271**), oscurità (sentenza n. **241**), indeterminatezza (ordinanza n. **250**) e perplessità (sentenza n. **271**) della prospettazione o motivazione, la formulazione della questione in maniera ipotetica, confusa e oscura (ordinanza n. **101**) e la mancata articolazione di censure nei confronti della norma impugnata (sentenza n. **143**).

Spesso sono state respinte eccezioni di inammissibilità per oscurità (sentenza n. **7**), contraddittorietà (sentenze nn. **7** e **35**), insufficienza (sentenza n. **35**), genericità (sentenza n. **206**), perplessità (sentenze nn. **79** e **100**), erroneità (sentenze nn. **97** e **112**), indeterminatezza (sentenza n. **100**) e lacunosità (sentenza n. **174**) della motivazione o prospettazione della censura; per erronea individuazione del *tertium comparationi*s (sentenza n. **113**); per il carattere ancipite della motivazione (sentenze nn. **170** e **179**) o formulazione (ordinanza n. **207**) della questione.

In ragione del "principio di autonomia del giudizio costituzionale", la sentenza n. **35** ha negato ogni rilievo alla diversa valutazione compiuta dal rimettente "in ordine alla sussistenza del *fumus boni iuris* e alla non manifesta infondatezza del ricorso amministrativo". Infatti, nessuna incidenza sulla verifica di plausibilità della motivazione sulla rilevanza "può avere quanto il giudice *a quo* ha affermato e argomentato nell'incidente cautelare innestatosi nel giudizio di merito, in quanto trattasi di procedimento altro e diverso rispetto a quello volto a decidere sull'istanza di ammissione al patrocinio per i non abbienti"; "proprio alla luce del diverso ambito in cui esse vengono condotte, le delibazioni inerenti i due distinti procedimenti incidentali (quello cautelare, da un lato, e quello relativo alla richiesta di ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, dall'altro)" non comportano "un'identità di apprezzamento prognostico circa la non manifesta infondatezza della domanda oggetto del giudizio principale né una motivazione per così dire incrociata, che nell'una sede evocasse le decisioni assunte nell'altra". Per la sentenza n. **100**, la censura "non può (…) essere ritenuta indeterminata, essendo formulata in modo che ne rende chiaramente intellegibile il contenuto ed adeguato il supporto motivazionale". La sentenza n. **170** ha evidenziato come le questioni, che "assumono contemporaneamente la genericità della delega e la violazione della stessa in sede attuativa", siano "proposte in via subordinata e, quindi, non in relazione contraddittoria". La sentenza n. **179** ha precisato che le censure investono "profili tra loro connessi e comunque convergenti nel verso dell'eventuale pronuncia di fondatezza delle questioni".

L'onere per il rimettente di individuare compiutamente i termini della questione e di spiegare adeguatamente le ragioni che lo inducono a sollevare il dubbio di costituzionalità determina, per consolidata giurisprudenza della Corte, l'inammissibilità delle questioni motivate *per relationem*, cioè attraverso il mero rinvio alle argomentazioni svolte dalla parte del giudizio principale che ha formulato eccezione di incostituzionalità ovvero da altri *giudici a quibus*. La sentenza n. **241** ha richiamato il "principio dell'autosufficienza dell'ordinanza di rimessione" che vieta il ricorso "alle integrazioni spese (…) dalle parti private costituite".

Per contro, "la motivazione tramite rinvio interno è ammissibile (…) purché sia chiara la portata della questione". Così la sentenza n. **33** ove si è sottolineato che "le ragioni di non manifesta infondatezza alle quali si fa riferimento sono sufficientemente illustrate e che le disposizioni regionali costituiscono attuazione di quelle statali parimenti censurate"; oltre agli argomenti richiamati mediante rinvio, "l'ordinanza aggiunge una specifica motivazione che, sia pur sintetica, è comunque univocamente riferita alle norme della legge regionale". La sentenza n. **214** ha osservato che, pur "non mancando nell'ordinanza passaggi contenenti rinvii alle argomentazioni di una delle parti, (…) il giudice *a quo* mostra con chiarezza di condividere e far proprie le censure"; e, "quando il rimettente rende espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza, l'ordinanza non può essere considerata motivata *per relationem*".

Anche la determinazione dell'oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall'ordinanza di rimessione. Pertanto, sono state censurate l'erronea individuazione della norma sospettata di incostituzionalità (ordinanza n. **125**), altrimenti definita come *aberratio ictus* (sentenze nn. **24** e **109**; ordinanza n. **238**); e l'irrisolta alternatività dell'oggetto della questione (sentenza n. **237**). La sentenza n. **14** ha puntualizzato che "ricorre l'inammissibilità della

questione per *aberratio ictus* ove sia erroneamente individuata la norma in riferimento alla quale sono formulate le censure di illegittimità costituzionale, mentre l'imprecisa indicazione della disposizione indubbiata non inficia di per sé l'ammissibilità della questione", ove la Corte "sia posta in grado di individuare il contesto normativo effettivamente impugnato (alla stregua del contenuto delle censure formulate nella stessa ordinanza di rinvio)". Secondo la sentenza n. **33**, l'oggetto del giudizio "deve essere individuato interpretando il dispositivo dell'ordinanza di rimessione con la sua motivazione".

Talvolta, sono state respinte eccezioni di inammissibilità per insufficiente (sentenze nn. **3** e **179**), erronea (sentenze nn. **177** e **263**; ordinanza n. **262**) o inesatta (sentenza n. **218**) individuazione dell'oggetto del giudizio e per *aberratio ictus* (sentenze nn. **29** e **189**).

La sentenza n. **3** ha ritenuto che la disposizione di cui la difesa erariale lamenta la mancata impugnazione "non incide sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità, ma appartiene solo al complessivo quadro normativo di riferimento". La sentenza n. **29** ha osservato che il contrasto con gli evocati parametri "trae origine dalla disciplina della mora del creditore, considerata nel suo complesso. (…) Correttamente, pertanto, il giudice *a quo* richiede (…) uno scrutinio unitario su quello che qualifica come il combinato disposto degli artt. 1206, 1207 e 1217 cod. civ., tutti chiamati a regolare la fattispecie controversa e suscettibili (…) di produrre il *vulnus*" denunciato.

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* incoerente rispetto agli argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione (sentenza n. **36**), indeterminato (sentenze nn. **239** e **266**; ordinanze nn. **60** e **126**), ambiguo (sentenza n. **239**; ordinanze nn. **60** e **126**), formulato in termini di irrisolta alternatività (sentenza n. **131**) e oscuro (sentenza n. **63**; ordinanza n. **250**).

La sentenza n. **131** ha evidenziato che il rimettente chiede alla Corte di avallare la propria interpretazione "attraverso una sentenza di rigetto, ovvero di dichiarare illegittime le disposizioni censurate se interpretate secondo il diritto vivente". La sentenza n. **239** – dopo aver osservato che i rimettenti "si limitano a concludere nel senso della mera rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni" – ha sottolineato "l'ambiguità e l'indeterminatezza dei *petita*, che neppure il tenore del dispositivo delle ordinanze di rimessione riesce a dissipare". Dagli atti di promovimento "non risulta chiaro che tipo di pronuncia invochino i giudici *a quibus*"; "non si comprende se (…) richiedano un intervento meramente ablativo della normativa censurata oppure manipolativo-additivo della stessa; incertezza che (…) preclude l'esame nel merito delle questioni". Peraltro, "una pronuncia meramente caducatoria delle norme censurate risulterebbe comunque incongrua rispetto all'obiettivo perseguito dai rimettenti (…) mentre una pronuncia manipolativo-additiva sarebbe impedita dal carattere non univocamente determinabile quanto a contenuto e portata dell'intervento (…). Una pronuncia additiva finirebbe inevitabilmente per attingere lo spazio di discrezionalità del legislatore, a fronte della pluralità di soluzioni prospettabili", non potendosi devolvere alla Corte, "in difetto di indicazioni di tipo emendativo, il compito di prescegliere, fra le molteplici soluzioni astrattamente ipotizzabili, quella da adottare come risolutiva delle problematiche enunciate". Secondo la sentenza n. **266**, nell'auspicare "l'enunciazione di una regola di alternatività tra la negoziazione assistita e la mediazione civile obbligatoria, senza peraltro chiarirne i termini, il rimettente si avventura su un terreno – quello della conformazione degli istituti processuali – in cui l'apprezzamento discrezionale del legislatore risulta particolarmente ampio".

Per quanto specificamente riguarda il tipo di intervento richiesto alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di un intervento additivo o manipolativo non costituzionalmente obbligato, specialmente in materie riservate alla discrezionalità del legislatore (ordinanze nn. **60** e **126**), ovvero fortemente manipolativo e, dunque, implicante l'esercizio di opzioni riservate al legislatore (sentenza n. **219**); al difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata per la questione proposta dal rimettente (sentenza n. **206**); nonché alla richiesta di un intervento demolitorio precluso dal principio di legalità penale (sentenza n. **37**) o di una pronuncia additiva in materia penale con effetti in *malam partem* (ordinanze nn. **59** e **282**). A tale ultimo riguardo, la sentenza n. **155** ha precisato che "l'inammissibilità di questioni di legittimità costituzionale con potenziali effetti in *malam partem* (…) non può essere considerata come principio assoluto. In particolare, il sindacato (…) è stato ammesso laddove il legislatore introduca norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte,

stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme – altrettanto irragionevolmente – un trattamento sanzionatorio più favorevole (…). In tal caso, 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". In generale, la sentenza n. **176** ha affermato che l'ordinanza di rimessione "non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure", e ciò "anche con riferimento alla materia processuale".

La sentenza n. **206** ha ritenuto, innanzitutto, non percorribile "la strada della semplice cancellazione delle norme censurate" che "si tradurrebbe in un danno per la stessa parte del giudizio *a quo*"; inoltre, "l'adozione di una disciplina che risponda ai canoni" indicati dal rimettente "non impone una soluzione costituzionalmente obbligata, e quindi non può essere oggetto di intervento" della Corte, "restando affidata alla scelta del legislatore".

I Giudici hanno sovente respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. **45**, **75**, **143**, **208**, **212**, **214**, **217**, **218**; ordinanza n. **262**); per la mancanza di "rime costituzionalmente obbligate" (sentenze nn. **29**, **36**, **99**, **113**); per la pluralità di soluzioni praticabili (sentenza n. **68**) o idonee a rimediare al denunciato *vulnus* (sentenza n. **40**), come tali rientranti nella discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **45**, **67**, **115**, **176**, **212**); per la sollecitazione di un intervento additivo-manipolativo precluso alla Corte (sentenze nn. **30** e **112**). La sentenza n. **40** – tenendo conto "degli approdi cui è giunta la più recente giurisprudenza costituzionale relativa all'ampiezza e ai limiti dell'intervento" della Corte sulla misura delle sanzioni penali – ha sottolineato come le questioni abbiano individuato nell'ordinamento "una soluzione costituzionalmente adeguata, benché non obbligata". La sentenza n. **67** ha rammentato che "l'insindacabilità delle opzioni legislative incontra il limite della manifesta irragionevolezza". La sentenza n. **99** ha puntualizzato che l'ammissibilità delle questioni risulta condizionata "non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore". Per la sentenza n. **112**, il carattere di "novità di sistema" colloca il *petitum* "al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale, per rimetterlo alle eventuali e future soluzioni di riforma, affidate in via esclusiva alle scelte del legislatore".

Per la sentenza n. **30**, "la possibilità che il legislatore disciplini variamente la tutela contro la disoccupazione, al fine di adeguarla alla natura delle diverse attività lavorative (…), non esclude che le differenze di trattamento tra le varie categorie di lavoratori debbano essere razionalmente giustificabili, in quanto fondate su valide e sostanziali ragioni (…), con la conseguente necessità di verificare nel merito le scelte operate dal legislatore". La sentenza n. **36** ha precisato che "la norma da aggiungere per rimediare al vizio di costituzionalità, qualora si condividessero gli argomenti del giudice *a quo*, sarebbe una sola, cioè la limitazione della sospensione dalla carica ai casi di condanna non definitiva intervenuta dopo l'elezione o la nomina. Questa stessa limitazione dell'ambito temporale di applicazione della regola, del resto, è già contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 235 del 2012", sicché, in caso di accoglimento, la Corte "non la introdurrebbe *ex novo*". La sentenza n. **45** – dopo aver chiarito che l'intera ordinanza di rimessione è "costruita in senso additivo" – ha osservato che il rimettente, "consapevole della difficoltà di individuare una soluzione a rime obbligate, a fronte della ritenuta omissione legislativa, correttamente ha invocato una pronuncia additiva di principio", utilizzata dalla Corte "proprio al fine di non invadere la sfera riservata al legislatore e, nelle more del suo intervento, di fornire al giudice comune uno strumento duttile per rinvenire una soluzione del caso concreto conforme a Costituzione". A giudizio della sentenza n. **75**, "letta nella sua interezza, e secondo l'argomentata prospettazione del Collegio *a quo*, l'ordinanza di rimessione auspica – in modo chiaro ed univoco – una decisione a rima obbligata". La sentenza n. **99** ha evidenziato come il rimettente abbia individuato nell'istituto della detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" una "risposta già presente nell'ordinamento per i detenuti affetti da gravi infermità fisiche, la quale, per le modalità con cui può essere articolata, risulta costituzionalmente adeguata e idonea a porre rimedio alle denunciate violazioni, in quanto permetterebbe anche ai malati psichici di espiare la pena fuori dal carcere in condizioni che consentano di contemperare le esigenze della tutela della salute con quelle della sicurezza". La sentenza n. **112** ha affermato che il

petitum, diversamente da quello che aveva determinato una precedente pronuncia di inammissibilità, è "finalizzato a ottenere una pronuncia non già additivo-manipolativa (…) bensì parzialmente ablativa". In particolare, l'intervento sollecitato mira "a ridurre gli oggetti della confisca prevista dalla disposizione censurata (…). Nessuna manipolazione creativa deriverebbe, pertanto, dall'eventuale accoglimento delle questioni". La sentenza n. **113** ha chiarito che il rimettente "non chiede (…) una pronuncia additiva o manipolativa – per la quale venga in rilievo la dedotta assenza di una sua rima obbligata – ma si limita a chiedere un intervento caducatorio dello speciale ed elevato regime sanzionatorio introdotto dal legislatore". Per la sentenza n. **212**, il rimettente si è limitato a "chiedere una pronuncia caducatoria parziale, avente a oggetto il solo limite minimo della cornice edittale, all'esito della quale rimarrebbe comunque applicabile la sanzione, rinvenibile nell'ambito del perimetro segnato dalla stessa disposizione denunciata, in misura esclusivamente proporzionale: l'eventuale accoglimento delle questioni non produrrebbe quindi una lacuna normativa e non richiederebbe, di conseguenza, un intervento sostitutivo (…) in ordine alla quantificazione del trattamento sanzionatorio". La sentenza n. **217** ha precisato che "il *petitum* risulta individuato, in via gradata, come si esprime il rimettente, nella strada maestra della dichiarazione di incostituzionalità o quantomeno nella sentenza interpretativa di accoglimento della questione che dichiari l'illegittimità della disposizione nel solo significato difforme dalla Costituzione".

La sentenza n. **155** ha escluso la sussistenza di ostacoli a un esame nel merito delle questioni poiché la norma impugnata "ha introdotto un più favorevole trattamento sanzionatorio per i soli imputati giudicati mediante procedimento per decreto, di talché l'effetto *in malam partem* di un'eventuale pronuncia di accoglimento (…) conseguirebbe all'automatica riespansione del regime generale di ragguaglio tra pena detentiva e pena pecuniaria". La sentenza n. **189** ha ritenuto l'ammissibilità di questioni concernenti "una disposizione abrogativa contenuta in un decreto legislativo" e "la contestuale introduzione di una nuova disposizione incriminatrice", asseritamente non estensibile "a tutte le ipotesi già coperte dalla previgente incriminazione": l'eventuale effetto *in malam partem* è stato giustificato con la necessità di garantire la riserva al Parlamento delle scelte di criminalizzazione.

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 del quesito, è la Corte stessa a operare una correzione (sentenze nn. **24**, **33**, **63**, **97**, **181**, **221**; ordinanza n. **91**). La sentenza n. **97** ha puntualizzato che, "per un verso, il *thema decidendum*, con riguardo alle norme censurate, va identificato tenendo conto della motivazione delle ordinanze"; e, "per altro verso, sulla base di tale motivazione è ben possibile circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte della disposizione censurata" (analogamente la sentenza n. **108**).

Secondo la sentenza n. **24**, l'elevato numero di disposizioni censurate, "tra loro fittamente intrecciate, esige (…) la precisazione dell'oggetto del (…) giudizio, da ricostruire a partire dai *petita* formulati nelle ordinanze di rimessione, sì da sgomberare subito il campo dalle (numerose) questioni inammissibili". Come si evince dal tenore complessivo delle ordinanze, le questioni concernono la legittimità delle censurate disposizioni "nella sola parte in cui costituiscano il presupposto per l'applicazione delle menzionate misure di prevenzione personali e patrimoniali" (sorveglianza speciale, sequestro e confisca). "Resta, pertanto, estraneo al vaglio (…) il quesito se le previsioni in parola possano legittimamente operare anche quale presupposto applicativo di altre misure tuttora di competenza dell'autorità di polizia (in particolare, foglio di via obbligatorio e avviso orale). Una simile questione, in effetti, non è stata sollevata dai giudici rimettenti; né avrebbe potuto esserlo, non essendo il tribunale l'autorità competente per l'applicazione di tali misure". La sentenza n. **63** ha rilevato come il rimettente sia incorso in un "errore nella formulazione del *petitum*, censurando il comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015, nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187-*bis* del t.u. finanza, quando invece la modificazione del quadro sanzionatorio in parola è stata operata (…) dal comma 3". Tuttavia, dal tenore complessivo dell'ordinanza è risultato evidente che il giudice *a quo* intende censurare la disposizione transitoria contenuta nel comma 2, che differisce l'entrata in vigore delle modifiche al regime sanzionatorio degli illeciti previsti dalla Parte V del t.u. finanza al momento dell'emanazione dei regolamenti della Banca d'Italia e della CONSOB. Il *petitum* "deve, dunque, rettamente intendersi come mirante alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione transitoria di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella sola parte in cui si riferisce alle modifiche apportate alle sanzioni previste dall'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998; modifiche che il giudice *a quo* vorrebbe, invece, si applicassero anche alle violazioni pregresse ancora sub iudice, in forza del principio di

retroattività della *lex mitior* in materia penale". La sentenza n. **97** ha delimitato lo scrutinio in riferimento a una disposizione "non (…) indicata nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione" ma investita dalle censure, come desunto con chiarezza dalla lettura della motivazione.

Sono inammissibili anche le questioni fondate su un'inesatta, erronea, incompleta o carente ricostruzione, descrizione e rappresentazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **96**, **102**, **150**, **191**, **241**; ordinanze nn. **52**, **59**, **111**, **162**).

Per l'ordinanza n. **52**, il rimettente "avrebbe dovuto prendere in esame la (…) direttiva 2011/98/UE (…) e valutarne l'applicabilità nel caso sottoposto al suo giudizio"; le argomentazioni dell'atto di promovimento non sono state ritenute "sufficienti a soddisfare l'onere motivazionale richiesto nei giudizi di costituzionalità in via incidentale ai fini dell'ammissibilità della questione". L'ordinanza n. **59** ha sostenuto che "l'erronea e incompleta ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale (…) mina irrimediabilmente l'iter logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione della non manifesta infondatezza delle questioni". Secondo l'ordinanza n. **111**, "la mancata presa di posizione sulle modalità di interpretazione e applicazione delle disposizioni censurate (…) si traduce in un'inadeguata descrizione del quadro normativo" alla quale non possono rimediare, per il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, le allegazioni delle parti. La sentenza n. **191** ha imputato al rimettente "un'inadeguata rappresentazione della normativa (…) in ordine ad un elemento della fattispecie che si configura come requisito indefettibile per la valutazione di rilevanza delle questioni". In particolare, il "frastagliato quadro" normativo esigeva di essere adeguatamente rappresentato per offrire una valutazione idonea a sorreggere la motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni. "È infatti onere del rimettente confrontarsi con ogni elemento normativo che incida su tali requisiti di ammissibilità, chiarendo in termini non implausibili il preliminare percorso logico compiuto, e soffermandosi poi sulle ragioni che rendono possibile l'applicazione della norma impugnata nel giudizio principale". La sentenza n. **241** ha evidenziato che "le ordinanze di rimessione non ricostruiscono in alcun modo il quadro normativo che (…) produrrebbe gli effetti lamentati", omettendo altresì di "operare una valutazione specifica delle singole posizioni delle parti in giudizio".

Talvolta sono state disattese eccezioni di inammissibilità per incompleta ricostruzione o ponderazione (sentenza n. **240**) del quadro normativo (sentenze nn. **30** e **170**) o giurisprudenziale (sentenza n. **177**) di riferimento.

La sentenza n. **240** ha riconosciuto alla rimettente di avere "ricostruito con dovizia di riferimenti il contesto normativo e i profili di contrasto con i precetti della Carta fondamentale".

La sentenza n. **36** ha confermato il consolidato orientamento nel senso dell'ammissibilità di questioni formulate in via subordinata, anche se non qualificate espressamente come tali, purché "il tenore complessivo della motivazione" induca a ritenere che le stesse siano sottoposte alla Corte "per il caso in cui la questione principale sia respinta".

5. La riproposizione delle questioni

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

Per costante giurisprudenza, richiamata dalla sentenza n. **66**, "in presenza di una pronuncia di rigetto, l'effetto preclusivo alla riproposizione di questioni nel corso dello stesso giudizio, desumibile dall'art. 137, terzo comma, Cost., opera soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione: ossia norme censurate, profili di incostituzionalità dedotti e argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità", e ciò "a prescindere dall'analogia delle finalità perseguite". La sentenza n. **160**, nel respingere un'eccezione di inammissibilità, ha chiarito che la riproposizione di questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate (su ordinanza di rimessione di altro giudice emessa in occasione di altro giudizio) "non comporterebbe comunque, nemmeno in mancanza di nuovi argomenti che possano militare nel senso di una diversa soluzione, l'inammissibilità delle questioni stesse ma, in ipotesi, la loro manifesta infondatezza".

La sentenza n. **66** ha dichiarato non fondata una questione già rigettata con la sentenza n. 18 del 2017 in riferimento a parametri esclusivamente interni e nuovamente sollevata dal medesimo rimettente nel corso dello stesso giudizio *a quo* in relazione al diverso parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione nazionale ai vincoli derivanti dagli obblighi

internazionali. In proposito, non sono stati riscontrati problemi di ammissibilità in quanto, pur "nell'identità della norma censurata e del *petitum*", la questione è risultata "diversa da quelle precedentemente sollevate dal rimettente in rapporto sia al parametro costituzionale, sia alle argomentazioni dedotte a supporto della denuncia di incostituzionalità". La sentenza n. **177** ha rigettato una questione sollevata dal tribunale rimettente nel medesimo giudizio dopo che la sentenza n. 23 del 2018 aveva ritenuto un primo quesito inammissibile per erronea individuazione della norma denunciata. La diversità delle norme sottoposte a scrutinio ha palesato la novità della seconda questione.

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

La sentenza n. **115** ha rigettato questioni che l'ordinanza n. 148 del 2015 aveva dichiarato manifestamente inammissibili per insufficiente descrizione della fattispecie e difetto di chiarezza e univocità del *petitum*. La citata pronuncia processuale, "per il suo carattere non decisorio e per il fatto di basarsi su ragioni che il rimettente poteva rimuovere", non precludeva "la possibilità di riproporre le medesime questioni, posto che in tal caso la riproposizione non contrasta col disposto dell'ultimo comma dell'art. 137 Cost., in tema di non impugnabilità delle decisioni della Corte (…): ciò, peraltro, alla ovvia condizione che il giudice a *quo* abbia eliminato il vizio che in precedenza impediva l'esame nel merito della questione". Nel nuovo atto di promovimento, la descrizione della fattispecie ha offerto "elementi sufficienti per comprendere, da un lato, che la norma censurata deve essere applicata per la definizione del giudizio *a quo* e, dall'altro, che le questioni vanno riferite al minimo edittale".

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

L'ordinanza n. **167** ha giudicato manifestamente infondata una questione che aveva costituito oggetto dell'ordinanza n. 145 del 2017, la quale aveva restituito gli atti al giudice *a quo* a seguito dell'intervenuta profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento. La sentenza n. **172** ha dichiarato la manifesta inammissibilità e la non fondatezza di questioni per le quali l'ordinanza n. 64 del 2017 aveva restituito gli atti al rimettente in considerazione dello *ius superveniens* modificativo delle norme censurate.

Diversa dalla riproposizione della questione è la censura degli effetti di una precedente sentenza della Corte, preclusa dall'art. 137, terzo comma, Cost. secondo cui contro le decisioni del Giudice delle leggi "non è ammessa alcuna impugnazione". In proposito, la sentenza n. **40** ha dichiarato inammissibile, sia pure solo in motivazione, una questione che costituiva "un improprio tentativo di impugnazione".

6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

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

Nel 2019 **144** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **28** pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **2**, **5**, **7**, **11**, **27**, **33**, **100**, **122**, **128**, **129**, **146**, **175**, **179**, **208**, **214**, **254**; ordinanze nn. **19** e **261**) e speciali (sentenze nn. **96**, **108**, **128**, **138**, **143**, **148**, **174**, **240**; ordinanze nn. **111**, **151**, **162**) e **1** decisione si è occupata di leggi delle Province autonome (sentenza n. **138**). La sentenza n. **33** ha definito questioni aventi ad oggetto norme sia statali che regionali. La sentenza n. **128** ha deciso questioni riguardanti norme di Regioni ordinarie e speciali. La sentenza n. **138** ha trattato questioni concernenti sia norme di una Regione speciale sia norme di una Provincia autonoma.

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

Con riferimento ai regolamenti, la costante giurisprudenza della Corte ne esclude la sindacabilità nel giudizio di costituzionalità riservato alle leggi e agli atti aventi forza di legge. Tuttavia, la sussistenza di uno stretto legame tra una norma legislativa e una norma secondaria su di essa fondata consente l'estensione a quest'ultima del sindacato di legittimità. La sentenza n. **3** ha puntualizzato che, "ove la regolamentazione censurata di illegittimità costituzionale sia rappresentata, nella sostanza, dal combinato disposto di una norma primaria e di una subprimaria e se la prima risulta in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate nella fonte secondaria, è possibile il sindacato di costituzionalità

sulla norma primaria tenendo conto che quella subprimaria ne costituisce un completamento del contenuto prescrittivo". È stata, pertanto, rigettata un'eccezione erariale di inammissibilità in base al rilievo che, nel caso di specie, "sussiste questo nesso stretto di specificazione qualificata che lega la norma primaria (…) e quella subprimaria". La sentenza n. **241** ha confermato la possibilità di sindacato sulla fonte primaria, "quando questa diventa in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate in quella secondaria, che della prima costituisce il completamento".

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione impugnata comporta il venir meno dell'oggetto della questione e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **69**, **70**, **91**, **103**, **203**, **220**, **257**). Infatti, in ragione dell'efficacia *ex tunc* con la quale la norma censurata è espunta dall'ordinamento, il giudice *a quo* non deve valutare la perdurante rilevanza delle questioni.

L'ordinanza n. **220** ha sottolineato che, "in ragione della intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale, è venuta meno la parziale carenza normativa che − secondo i rimettenti − determinava il denunciato contrasto con gli evocati parametri costituzionali".

Particolare è il caso dell'ordinanza n. **140** che ha ritenuto manifestamente inammissibili questioni analoghe a quelle accolte dalla sentenza n. 10 del 2015 con decorrenza dal giorno successivo alla sua pubblicazione. Infatti, la dichiarazione di illegittimità, sopravvenuta rispetto all'ordinanza di rimessione, "comporta che le questioni sollevate con quest'ultima debbano essere dichiarate manifestamente inammissibili, non già per carenza dell'oggetto – poiché la norma è stata espunta dall'ordinamento solo *pro futuro* –, ma perché ormai definitivamente decise nei termini temporali prima ricordati, necessitati dall'esigenza di garantire la Costituzione come un tutto unitario e contemperare tutti i principi e i diritti in gioco".

L'abrogazione o la modifica della disposizione sospettata di illegittimità e 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. **182**, **230**, **260**). In generale, la sentenza n. **29** ha affermato che, alla stregua del "principio di effettività della tutela giurisdizionale in sede costituzionale", "la restituzione degli atti deve essere disposta allorché sopravvengono mutamenti del quadro normativo, che impongano al rimettente di rinnovare la valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni", mentre il sopravvenuto mutamento della giurisprudenza non impone la restituzione degli atti al rimettente e non determina una pronuncia di inammissibilità ma "postula uno scrutinio di merito, anche per ragioni di economia e di efficienza del processo costituzionale". Peraltro, come ha puntualizzato la sentenza n. **79**, "non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque possa incidere su quella oggetto del giudizio incidentale di costituzionalità richiede una nuova valutazione della perdurante sussistenza dei presupposti di ammissibilità della questione e segnatamente della sua rilevanza e della non manifesta infondatezza". "Ciò che rileva, infatti, è che permangano le valutazioni del giudice rimettente in termini di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione, in misura tale da non mutare i termini della questione".

In numerose occasioni la Corte ha ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **7**, **34**, **51**, **63**, **79**, **109**, **112**, **146**, **148**, **159**, **160**, **163**, **170**, **179**, **218**; ordinanza n. **58**). La sentenza n. **7** ha ribadito che "la legittimità di un atto amministrativo deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione" (similmente la sentenza n. **170**). La sentenza n. **109** ha affermato che, in virtù del suddetto principio, "una normativa sopravvenuta rispetto all'adozione dei provvedimenti amministrativi impugnati non può spiegare effetti nei giudizi di impugnazione dei provvedimenti stessi".

La sentenza n. **7** ha ritenuto insussistenti i presupposti per la restituzione degli atti al giudice a quo al fine di un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, essendo palese che "nel processo principale le norme censurate devono trovare applicazione e non viene in rilievo lo *ius novum*". Quest'ultimo – da un lato, abrogativo della norma regionale incisa da quella impugnata e, dall'altro, in gran parte riproduttivo della denunciata disciplina – non influisce sul giudizio *a quo* nel quale il rimettente è chiamato a giudicare della legittimità di atti amministrativi adottati nel vigore delle disposizioni indubbiate. Per la sentenza n. **51**, la normativa sopravvenuta "non ha intaccato il meccanismo contestato dai rimettenti, in quanto ne ha meramente disposto l'ulteriore proroga, non apportando modifiche sostanziali, sicché non mutano i termini delle censure. Tanto basta per escludere la necessità di

restituire gli atti ai giudici *a quibus* perché valutino se permanga la rilevanza delle questioni". L'ordinanza n. **58** ha escluso che lo *ius superveniens* rendesse necessaria la restituzione degli atti al collegio arbitrale rimettente per un nuovo esame della rilevanza delle questioni in quanto "le norme censurate continuano ad avere applicazione nel giudizio arbitrale *a quo*, sul quale dunque non influisce la loro intervenuta abrogazione". La sentenza n. **63** ha osservato che il sopravvenuto d.lgs. n. 107 del 2018 non ha disposto alcunché "in merito all'applicazione nel tempo della nuova disciplina, facendo così ritenere che abbia inteso assegnarle efficacia soltanto per il futuro. Ciò esclude che sia necessario restituire gli atti al giudice". La sentenza n. **79** ha sostenuto che lo *ius superveniens* "non incide sulla sostanza delle questioni prospettate, né giustifica una pronuncia di restituzione atti al rimettente": infatti, le censure "non sono interessate dalle modifiche intervenute, le quali lasciano intatto il significato delle disposizioni impugnate rispetto agli evidenziati profili di illegittimità". La sentenza n. **112** ha rigettato una richiesta erariale di restituzione degli atti negando che "l'eventuale applicazione della disposizione novellata nel caso concreto possa produrre effetti *in mitius* rispetto alla previgente disciplina". La sentenza n. **146** ha evidenziato che, "dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione e la discussione in udienza pubblica", le censurate norme regionali sono state abrogate. "Tuttavia, secondo gli ordinari principi di successione delle leggi nel tempo, tale abrogazione non spiega effetti sul giudizio *a quo*. Pertanto, sono insussistenti i presupposti per la restituzione degli atti al giudice *a quo* al fine di un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni". Secondo la sentenza n. **170**, poiché "tutti i provvedimenti impugnati nei giudizi *a quibus* risalgono a epoca precedente al sopravvenuto decreto" legislativo n. 228 del 2017, la modifica normativa "risulta ininfluente in detti giudizi e non si pone, pertanto, l'esigenza di restituire gli atti per una rivalutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni"; inoltre, lo *ius superveniens* non ha alterato la disciplina censurata sotto i profili per i quali ne è denunciata l'illegittimità costituzionale e non ha reso inattuali le valutazioni dei rimettenti. La sentenza n. **179** ha reputato le modifiche introdotte dalla sopravvenuta legislazione regionale "ininfluenti ai fini della decisione" spettante al rimettente, poiché "l'oggetto del giudizio incidentale è un provvedimento da valutare in base al principio *tempus regit actum* (…). Inoltre, la motivazione dell'atto di rimessione contiene plausibili argomenti nel senso della natura innovativa delle disposizioni sopravvenute, escludendone il carattere retroattivo o interpretativo". La sentenza n. **218** ha precisato che *lo ius superveniens* "non ha effetti retroattivi e non è quindi applicabile al giudizio *a quo*".

Infine, nel solco di un consolidato indirizzo, la sentenza n. **115** ha ribadito che un mero inconveniente di fatto è "inidoneo a determinare un problema 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 l'Unione europea e con le convenzioni internazionali.

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, Cap. IV, si segnala che la sentenza n. **20** ha preliminarmente ritenuto l'ammissibilità di questioni congiuntamente sollevate in relazione a parametri interni e parametri europei costituiti da norme di diritto sovranazionale primario e derivato. Al riguardo, è stato confermato l'orientamento per cui, in peculiari situazioni inerenti ad ambiti di rilevanza comunitaria nelle quali "una legge che incide su diritti fondamentali della persona sia oggetto di dubbi, sia sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione, sia sotto il profilo della sua compatibilità con la CDFUE" (Carta dei diritti fondamentali), "salvo il ricorso pregiudiziale alla Corte di giustizia", deve essere "preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes*" della Corte costituzionale, "in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale". In tali fattispecie, la Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente anche di quelli europei, "secondo l'ordine che risulti di volta in volta maggiormente appropriato". Nell'occasione, i Giudici hanno ritenuto di "esprimere la propria valutazione, alla luce innanzitutto dei parametri costituzionali interni, su disposizioni che (…) pur soggette alla disciplina del diritto europeo, incidono su principi e diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana e riconosciuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale". La sentenza n. **37**, dal canto suo, ha rammentato la necessità, ai fini dell'applicabilità della CDFUE negli ordinamenti degli Stati membri, che la materia investita dalle questioni ricada entro l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea. La sentenza n. **63** ha rigettato un'eccezione erariale di inammissibilità della questione per asserita impossibilità per la Corte di

sindacare eventuali profili di contrasto della censurata disciplina con le disposizioni della CDFUE. In proposito, si è ribadito che alla Corte "non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia – per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta", la Corte "non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione". La sentenza n. **112** ha affermato l'ammissibilità di questioni prospettate in riferimento agli artt. 17 e 49 CDFUE che la Corte ha il compito di vagliare in quanto a ciò sollecitata dal rimettente. L'ordinanza n. **117**, nel disporre rinvio pregiudiziale di interpretazione e validità alla Corte di giustizia in merito a questioni previamente separate da quelle decise dalla sentenza n. 112, ha richiamato il recente orientamento circa la competenza della Corte a valutare profili di compatibilità delle leggi nazionali con norme della CDFUE che il rimettente ritenga di sottoporle. Laddove "la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione", la Corte potrà "valutare se la disposizione censurata violi le garanzie riconosciute, al tempo stesso, dalla Costituzione e dalla Carta, attivando rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta; e potrà, all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*. Ciò fermo restando che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria (…), anche al termine del procedimento incidentale di legittimità costituzionale; e fermo restando, altresì, il loro dovere – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta".

Il tema dei rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e ordinamento interno è stato sviluppato nella sentenza n. **25**.

La sentenza n. **80** ha ritenuto improprio il richiamo all'art. 11 Cost., "non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali CEDU, alcuna limitazione della sovranità nazionale".

In talune ipotesi i rimettenti hanno richiamato specifiche disposizioni della CEDU senza fare riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze nn. **14**, **50**, **51**; ordinanze nn. **52** e **257**).

L'art. 117, primo comma, Cost. è stato altresì evocato nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **5**, **7**, **13**, **18**, **24**, **25**, **33**, **34**, **37**, **45**, **50**, **63**, **66**, **79**, **80**, **90**, **96**, **99**, **105**, **106**, **112**, **124**, **138**, **143**, **169**, **174**, **206**, **219**, **221**, **222**, **237**, **242**, **263**, **271** e con le ordinanze nn. **60**, **69**, **104**, **111**, **117**, **230**, **282**.

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata spesso prospettata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni e Province autonome stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **2**, **5**, **7**, **27**, **45**, **100**, **122**, **128**, **129**, **138**, **146**, **148**, **170**, **174**, **175**, **179**, **254**; ordinanza n. **19**). La sentenza n. **170**, nel rigettare un'eccezione di inammissibilità, ha confermato che "il giudice *a quo* non incontra limitazioni sotto il profilo della legittimazione a sollevare questioni relative al riparto delle competenze di natura legislativa". La sentenza n. **175** ha rilevato che la denunciata violazione del parametro competenziale, in quanto "investe in radice la stessa potestà della Regione di dettare la disposizione censurata, presenta carattere pregiudiziale rispetto alle censure attinenti al merito della disciplina".

Meno frequente è risultata, invece, la dedotta violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **33**, **51**, **122**, **138**, **170**, **179**, **214**, **254**; ordinanze nn. **19** e **261**).

Infine, si segnalano la sentenza n. **170** in materia di delega legislativa nonché le sentenze nn. **181** e **288** sulla sindacabilità, rispettivamente, dell'esercizio del potere parlamentare di conversione del decreto-legge e dell'esistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza.

La sentenza n. **288** ha sottolineato che la censura di violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. ha "carattere pregiudiziale, giacché investe lo stesso corretto esercizio della funzione normativa primaria, con la conseguenza che la sua eventuale fondatezza rimuoverebbe il contenuto precettivo della norma e comporterebbe l'assorbimento delle censure formulate in riferimento agli ulteriori parametri costituzionali evocati".

8. La questione di legittimità costituzionale e 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. **3** ha puntualizzato che, "nel giudizio incidentale di costituzionalità, anche se il presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente va verificato alla stregua di un mero canone di plausibilità, deve (…) privilegiarsi l'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata ogni qual volta ciò consenta di evitare la violazione di un parametro costituzionale". La sentenza n. **12** ha ribadito che, "a fronte di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al tenore letterale della disposizione, (…) la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità (…). Si tratta di orientamento ormai consolidato, in virtù del quale (…) se l'interpretazione prescelta dal giudice rimettente sia da considerare la sola persuasiva è profilo che esula dall'ammissibilità e attiene, per contro, al merito" (analogamente le sentenze nn. **133**, **179**, **217**, **241**). Anche per la sentenza n. **78**, "il fatto che il giudice *a quo* abbia consapevolmente reputato che il tenore letterale della disposizione censurata imponga un'interpretazione e ne impedisca altre, eventualmente conformi a Costituzione, non è ragione di inammissibilità, dato che la verifica dell'esistenza e della legittimità di interpretazioni alternative, che il rimettente abbia ritenuto di non poter fare proprie, è questione che attiene al merito del giudizio e non alla sua ammissibilità" (analogamente la sentenza n. **158**). La sentenza n. **131** ha confermato che attiene al merito "la valutazione se delle disposizioni censurate possa in effetti darsi una lettura conforme a Costituzione". Per la sentenza n. **133**, "l'astratta prospettabilità di un'interpretazione alternativa della disposizione censurata rispetto a quella fatta propria dal giudice *a quo* non inficia l'ammissibilità della questione, risultando a tal fine sufficiente che il giudice a *quo* esplori la possibilità di un'interpretazione conforme alla Carta fondamentale e (…) la escluda consapevolmente". La sentenza n. **189** ha sostenuto che "l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata – ancorché risolto dal giudice *a quo* con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata – consente di superare il vaglio di ammissibilità (…). La correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente – e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione impugnata – attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza".

Sulla base degli enunciati principi, lo scrutinio del merito delle questioni è risultato precluso dalla mancata 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 superamento (sentenza n. **149**).

La Corte ha, invece, esaminato il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi tesi a rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti che l'ordinamento pone all'attività ermeneutica. È consolidato l'insegnamento per cui "l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione" (sentenza n. **221**).

La sentenza n. **221** ha riconosciuto che i rimettenti "escludono la praticabilità di una interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni censurate, ritenendo che una simile operazione ermeneutica trovi un insormontabile ostacolo nell'univoco tenore letterale dell'enunciato normativo". La sentenza n.

245 ha sottolineato che "il tenore letterale della norma censurata, nel suo radicale rigore, preclude a monte la possibilità (…) di accedere a soluzioni interpretative costituzionalmente orientate".

In numerose occasioni sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o inadeguato espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **12**, **54**, **75**, **78, 105**, **131, 133**, **139, 141**, **144, 158**, **174**, **179**, **187**, **189**, **217**, **240**, **241**, **242**).

La sentenza n. **12** ha affermato che il rimettente esclude la "possibilità alternativa di interpretare la disposizione censurata in modo conforme a Costituzione" in considerazione sia del suo tenore letterale sia della sentenza n. 85 del 2015. La sentenza n. **54** ha riconosciuto che "l'univoco tenore letterale della norma censurata preclude un'interpretazione adeguatrice, che deve pertanto cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale". Secondo la sentenza n. **75**, "la Corte milanese non ha omesso di verificare la possibilità di una interpretazione adeguatrice (…), ma l'ha poi ritenuta impraticabile per l'ostacolo, a suo avviso non superabile, ravvisato nella lettera della legge. E ciò anche alla luce della interpretazione (…) accolta dal giudice della nomofilachia, e consolidatasi in termini di diritto vivente". La sentenza n. **78** ha evidenziato che il rimettente "dà atto dell'orientamento giurisprudenziale secondo il quale la disposizione censurata deve essere interpretata in modo costituzionalmente orientato"; tuttavia, il riferito percorso ermeneutico "viene consapevolmente scartato dal rimettente, il quale ritiene che alla manifesta irragionevolezza della lacuna normativa non si possa ovviare in via interpretativa. (…) Tali considerazioni del rimettente sono sufficienti ad escludere l'inammissibilità della questione per non avere sperimentato l'interpretazione conforme, che risulta valutata e consapevolmente esclusa". La sentenza n. **141** ha negato di poter rimproverare alla rimettente "di non essersi espressamente interrogata sulla praticabilità di alternative ermeneutiche, che risulterebbero chiaramente eccentriche rispetto al modo in cui le disposizioni censurate vivono da sessant'anni"; la norma "vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o della Corte". La sentenza n. **144** ha ritenuto che *l'iter* argomentativo dell'atto di promovimento si fonda "su una seria e approfondita attività ermeneutica concernente la disposizione censurata, conclusasi con un'attribuzione a quest'ultima di un significato normativo che al giudice rimettente appare in contrasto con gli evocati parametri costituzionali. Il giudice *a quo*, dunque, ha implicitamente escluso, all'esito dell'attività interpretativa posta in essere, di poter ricavare dalle disposizioni oggetto di censura norme conformi a Costituzione. Se, poi, l'esito dell'attività esegetica del giudice rimettente sia condivisibile, o no, è profilo che attiene al merito, e non più all'ammissibilità, delle questioni". Per la sentenza n. **174**, a fronte di una "formulazione letterale inequivocabile, l'interpretazione adeguatrice (…) non può che cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale e alla disamina del merito delle questioni". La sentenza n. **187** ha riconosciuto al rimettente di avere "esposto puntualmente, attraverso un percorso interpretativo non implausibile, le ragioni che l'hanno indotto a ritenere non praticabile l'interpretazione sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato; ciò che deve ritenersi sufficiente ai fini della valutazione di ammissibilità delle questioni". La sentenza n. **240** ha precisato che, in considerazione del "tenore inequivocabile" del dato normativo, "l'interpretazione adeguatrice non può che cedere il passo all'incidente di costituzionalità". Secondo la sentenza n. **241**, il giudice *a quo* ha consapevolmente reputato che il tenore della disposizione "imponga una particolare interpretazione, escludendone altre, eventualmente idonee a neutralizzare i vizi di legittimità costituzionale derivanti dalla prima. Nel caso di specie, le ordinanze di rimessione hanno (…) condotto un accurato esame delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale svoltosi sulla disposizione censurata, escludendo consapevolmente la possibilità di seguire un'interpretazione alternativa". Per la sentenza n. **242**, "la prospettata interpretazione adeguatrice" risulta "incompatibile con il tenore letterale della norma".

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 veda nel senso dell'inammissibilità la sentenza n. **51**. Le sentenze nn. **80**, **114**, **144** hanno giudicato infondate altrettante questioni per l'erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dal rimettente.

Un'eccezione di inammissibilità per erroneità del presupposto accolto dal rimettente è stata respinta dalla sentenza n. **12**.

La sentenza n. **121** ha riconosciuto che "il presupposto interpretativo del giudice rimettente (…) non solo non è implausibile, ma è anche corretto" e che il tenore testuale della disposizione ne preclude una "lettura costituzionalizzante".

Il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali induce la Corte a 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 a ottenere un avallo all'opzione ermeneutica prescelta dal rimettente (sentenza n. **131**). Pertanto, alla Corte non possono essere sottoposte questioni meramente interpretative: "la sottrazione del giudice rimettente al proprio potere-dovere di interpretare la legge (…) comporta la manifesta inammissibilità" delle censure (ordinanza n. **151**).

L'ordinanza n. **151** ha imputato al rimettente di avere sollevato "una questione meramente interpretativa sulla successione temporale di disposizioni legislative (…) che ben avrebbe potuto essere superata attraverso l'esegesi della disposizione censurata". Lo stesso collegio *a quo* "afferma che della (…) disposizione potrebbero darsi diverse interpretazioni, tutte plausibili, ritenendo però opportuno sollevare le questioni in virtù di un'asserita peculiarità della materia elettorale, sebbene venga altresì riconosciuta la possibilità di tali interpretazioni, tra cui quella che sarebbe conforme a Costituzione"; "la scarsa comprensibilità della disposizione oggetto di censura non è conseguenza della sua irragionevolezza e non intellegibilità, ma è il frutto del mancato ricorso a un'interpretazione in chiave sistematica"; inoltre, "la scarsa chiarezza delle disposizioni normative non pone certo in discussione il principio costituzionale della soggezione del giudice solo alla legge, che costituisce, anzi, l'usbergo messo a sua disposizione per risolvere senza interferenze le questioni innanzi a lui sottoposte".

Nel rigettare un'eccezione di inammissibilità per impropria richiesta di avallo interpretativo, la sentenza n. **29** ha ritenuto "corretta ed (…) avvalorata da un indirizzo uniforme del giudice della nomofilachia" la premessa del rimettente. La sentenza n. **158**, nel respingere un'eccezione di inammissibilità di una pretesa *quaestio facti*, ha chiarito che il quesito "non riguarda mere ricadute in fatto dell'interpretazione e dell'applicazione della norma censurata, ma attiene alla sua coerenza con i principi costituzionali". Anche la sentenza n. **241** ha disatteso un'eccezione di inammissibilità per pretesa richiesta di avallo interpretativo in quanto le ordinanze di rimessione "assumono con piena convinzione la circostanza che quella prospettata, secondo i normali canoni ermeneutici, sia l'unica esegesi corretta della disposizione. E, proprio in virtù degli esiti cui tale esegesi conduce, ritengono che essa esibisca i vizi di illegittimità costituzionale prospettati".

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". La sentenza n. **29** ha puntualizzato che il rimettente, "pur potendo privilegiare una diversa lettura del dato normativo, rispettosa dei precetti della Carta fondamentale, ben può scegliere di uniformarsi a un'interpretazione oramai radicata nella giurisprudenza di legittimità e richiederne, su tale presupposto, la verifica di conformità ai parametri costituzionali". Similmente, la sentenza n. **75** ha ribadito che, "in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* – se pure è libero di non uniformarvisi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la vivenza di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali – ha alternativamente, comunque, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali" (analogamente la sentenza n. **141**). Per la sentenza n. **120**, il dato giurisprudenziale costituente diritto vivente, "anche in un ordinamento che non conosce una rigida regola dello *stare decisis* (…), identifica la norma espressa dalla disposizione" su cui la Corte è chiamata a svolgere il sindacato: "le norme vivono nell'ordinamento nel contenuto risultante dall'applicazione fattane dal giudice". La sentenza n. **123** ha chiarito che la Corte "non è chiamata a fornire una propria interpretazione della disposizione censurata, ma unicamente a verificare la compatibilità dell'interpretazione fornitane dal diritto vivente con le superiori norme costituzionali". La sentenza n. **141** ha precisato che, al cospetto di un indirizzo ermeneutico consolidato,

non si può addebitare al rimettente di non aver seguito altra interpretazione più aderente ai parametri costituzionali, "sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente".

La sentenza n. **123** ha preliminarmente ritenuto l'ammissibilità delle questioni in quanto la premessa interpretativa del giudice *a quo*, benché non univocamente imposta dalla lettera della disposizione censurata ("che di per sé lascerebbe spazio anche a diverse interpretazioni"), "non solo non è implausibile" ("il che basterebbe ai fini dell'ammissibilità della questione") ma "corrisponde altresì all'interpretazione che della disposizione è stata fornita – sia pure in via di *obiter* – da una recente sentenza delle Sezioni unite (...), nella quale è stato ribadito un principio già enunciato dalle stesse Sezioni unite anteriormente all'entrata in vigore della disposizione (...). Le questioni (…) devono, dunque, essere vagliate in relazione alla disposizione censurata secondo l'interpretazione fornitane dalla giurisprudenza delle Sezioni unite, interpretazione che deve – allo stato – essere considerata (…) quale diritto vivente". Nel respingere un'eccezione di inammissibilità, la sentenza n. **189** ha osservato che il rimettente ha posto alla base della questione un'interpretazione giurisprudenziale che, "pur in difetto di una decisione delle sezioni unite, evidentemente considerata non necessaria stante l'avvenuto superamento del contrasto all'interno della sesta sezione, competente tabellarmente per materia", "ben poteva considerarsi espressiva del diritto vivente sul punto".

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel 2019 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla "difesa" delle disposizioni impugnate. Infatti, delle **144** pronunce che hanno riguardato fonti legislative statali, **128** hanno registrato l'intervento dell'Avvocatura dello Stato.

Delle **28** decisioni che hanno interessato leggi regionali, **8** hanno attestato l'intervento della difesa regionale e **12** la costituzione in giudizio della Regione, quale parte del processo *a quo*.

La sentenza n. **27** ha precisato che "la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale, si è costituita nel giudizio di costituzionalità in quanto parte del giudizio *a quo*, sebbene, come risulta dall'ordinanza di rimessione, ne fosse stata estromessa dalla sentenza con cui il TAR rimettente ha definito parzialmente il giudizio principale. Tuttavia, venendo in discussione la legittimità costituzionale di una disposizione legislativa adottata dalla Regione, il Presidente della Giunta Regionale aveva facoltà d'intervenire nel relativo giudizio incidentale e in tal senso la sua partecipazione (…) è comunque ammissibile".

L'unica pronuncia che ha investito leggi provinciali ha registrato la costituzione in giudizio della Provincia autonoma, quale parte del processo *a quo*.

Meno frequente, ma numericamente cospicua, è stata la costituzione di fronte alla Corte delle parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, risultano costituite in **83** decisioni.

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* risultano avere spiegato intervento in **23** pronunce.

2 pronunce recano un dispositivo di ammissibilità dell'intervento di soggetti terzi (sentenza n. **98**; ordinanza n. **204**).

8 pronunce recano un dispositivo di inammissibilità dell'intervento di soggetti terzi (sentenze nn. **24**, **25**, **78**, **90**, **144**, **158**, **239**, **254**).

L'ordinanza n. **204** è stata resa nella camera di consiglio fissata dal Presidente, in ossequio alle disposizioni presidenziali del 21 novembre 2018, a seguito della richiesta dell'interveniente, previa decisione della Corte sull'ammissibilità dell'intervento in giudizio, di consultare integralmente il fascicolo di causa, anche ai fini della partecipazione all'eventuale trattazione orale della controversia.

Per costante giurisprudenza della Corte, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. L'ordinanza del 4 giugno 2019 allegata alla sentenza n. **181** ha rammentato che il termine previsto dall'art. 3 delle norme integrative "deve essere ritenuto perentorio e non ordinatorio, con la conseguenza che la costituzione avvenuta dopo la sua scadenza è inammissibile". Secondo le sentenze nn. **78**, **106**, **239**, il termine di cui all'art. 4, comma 4, delle norme integrative "deve ritenersi perentorio e non ordinatorio, con la conseguenza che l'intervento avvenuto dopo la sua scadenza è inammissibile" (analogamente le ordinanze del 5 marzo e 2 aprile 2019 allegate alle sentenze nn. **79** e **106** nonché la sentenza n. **254**). Alla perentorietà si ricollega l'inammissibilità di un'eventuale istanza di rimessione in termini.

La sentenza n. **24** ha ritenuto inammissibile l'intervento di M.S. in quanto avvenuto "oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio". La sentenza n. **25** ha dichiarato inammissibile, per tardività, l'intervento di M.S. La sentenza n. **78** ha giudicato inammissibile l'intervento *ad opponendum* di Dario Francia, il quale ha depositato il relativo atto l'8 febbraio 2019, oltre il termine di 20 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio, avvenuta il 26 aprile 2018. La sentenza n. **79**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha considerato inammissibili, per tardività, gli interventi di Ambrosini David e altri centoquindici intervenienti nonché di Siciliano Luigi e altri due intervenienti. La sentenza n. **90** ha pronunciato l'inammissibilità degli interventi dell'Associazione dei periti e degli esperti – Istituto per la tutela e la qualità della consulenza di tipo giudiziario (APE nazionale), dell'Associazione dei periti e degli esperti della Toscana – Istituto per la tutela e la qualità della consulenza di tipo giudiziario (APE Toscana), della Rete nazionale delle professioni dell'area tecnica e scientifica (RPT) e dell'associazione E-Valuations: Estimo e Valutazioni – Associazione valutatori immobiliari indipendenti. Infatti, tali interventi "sono stati spiegati tardivamente, ben oltre il termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'atto introduttivo del giudizio nella Gazzetta Ufficiale". La sentenza n. **106** ha ritenuto inammissibile l'intervento di Giacinto Fabiano e altri poiché l'atto di intervento è stato depositato il 16 gennaio 2018, oltre il termine di 20 giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio, avvenuta il 6 dicembre 2017. L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **181** ha sanzionato come inammissibile, per tardività, la costituzione in giudizio di Strada dei Parchi spa, non ravvisando le condizioni per la rimessione in termini. La sentenza n. **239** ha dichiarato inammissibile l'intervento del CODACONS e di 61 sottufficiali inquadrati con il grado di maresciallo maggiore in quanto il relativo atto "è stato depositato il 2 agosto 2019, oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* dell'ordinanza di rimessione (…), avvenuta il 4 luglio 2018". La sentenza n. **254** ha valutato come inammissibili gli interventi dell'Associazione culturale Assalam di Cantù in quanto i relativi atti sono stati depositati "ben dopo i venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*" delle ordinanze di rimessione.

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il costante orientamento secondo cui "la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale). (…) a tale disciplina è possibile derogare − senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità − 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" (sentenze nn. **13** e **106** e allegate ordinanze dibattimentali del 4 dicembre 2018 e del 2 aprile 2019 nonché ordinanza dibattimentale del 5 marzo 2019 allegata alla sentenza n. **141**; in termini analoghi le sentenze nn. **98**, **130**, **144**, **159** e l'ordinanza n. **204** nonché le ordinanze del 4 dicembre 2018, 7 maggio, 18 e 4 giugno, 18 giugno, 9 e 22 ottobre 2019 allegate alle sentenze nn. **7**, **130**, **173**, **206**, **221**, **237**, **253**). Il descritto orientamento è stato espresso "anche con riguardo alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria"; "d'altra parte, la circostanza che un soggetto sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di rimessione, sul quale la decisione della Corte costituzionale possa influire, neppure è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento" (ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **7**; analogamente l'ordinanza allegata alla sentenza n. **130**). "In tale prospettiva, un interesse qualificato sussiste allorché si configuri una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale" (sentenza n. **159**). Pertanto, "ove l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia della Corte costituzionale produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*, l'intervento è ammissibile" (sentenza n. **98**). Le ordinanze dibattimentali allegate alle sentenze nn. **130**, **206**, **253** hanno chiarito che "l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*" (similmente le ordinanze dibattimentali allegate alle sentenze nn. **173** e **237**). Le ordinanze dibattimentali allegate alle sentenze nn. **79** e **106** nonché la sentenza n. **106** hanno altresì precisato che non è ammissibile l'intervento "dei titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio

principale, dato il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso di tali soggetti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*" (analogamente le ordinanze dibattimentali allegate alle sentenze nn. **173** e **253**). I medesimi principi "valgono in relazione a quelle parti che, solo successivamente all'ordinanza di rimessione, sono intervenute *ad adiuvandum* nei giudizi *a quibus*, allorché questi erano già stati sospesi, dovendo escludersi che questi soggetti abbiano assunto la qualità di parti in tali giudizi" (ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **106** e da essa confermata).

La sentenza n. **7**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha dichiarato inammissibile l'intervento dell'Associazione nazionale libera caccia con sede in Roma, la quale "è parte non del giudizio *a quo* – del quale è invece parte l'ANLC Piemonte con sede in Alessandria, costituita nel presente incidente di costituzionalità – ma di un distinto giudizio". La sentenza n. **13**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha ritenuto ammissibile l'intervento del Consiglio nazionale del notariato (CNN) in quanto, "da un lato, la questione di legittimità costituzionale cade su disposizioni che esonerano dall'ambito di applicazione delle norme sugli illeciti concorrenziali gli atti dei consigli notarili funzionali al promovimento del procedimento disciplinare, e il Consiglio nazionale del notariato è per legge attributario del compito, di rilievo pubblicistico, di elaborazione dei principi e delle norme deontologiche applicate in sede disciplinare dai consigli medesimi; e, dall'altro, il CNN è rappresentante istituzionale del notariato italiano". La sentenza n. **50** ha considerato inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), la quale fa valere "un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, a promuovere l'informazione, la documentazione e lo studio dei problemi, di carattere giuridico, attinenti all'immigrazione, alla condizione dello straniero (nonché dell'apolide e del rifugiato), alla disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano, alla tutela contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia; e non è, quindi, titolare di un interesse direttamente riconducibile al (…) giudizio, quale unicamente potrebbe legittimarne l'intervento, come soggetto terzo", senza contraddire l'incidentalità del processo costituzionale. La sentenza n. **79**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha reputato inammissibile l'intervento di Cipullo Massimo e altri ventiquattro intervenienti che non sono parti del giudizio principale. La sentenza n. **98** ha ammesso l'intervento della Concessionaria servizi assicurativi pubblici spa (CONSAP) – Gestione autonoma del Fondo di garanzia vittime della strada, la quale ha allegato "un interesse specifico e qualificato in ragione del ruolo, da essa sola svolto in ambito nazionale, nella gestione del Fondo". La Corte ha ritenuto "specificamente individualizzata la posizione sostanziale e processuale della CONSAP, la quale, ove la norma censurata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima nei termini auspicati dal giudice rimettente con ampliamento dei casi di risarcimento di danni alle cose, risulterebbe alla fine – essa sola a livello nazionale − maggiormente pregiudicata perché esposta in misura più estesa all'obbligo di rimborso in favore delle tante imprese designate, convenute in giudizi risarcitori. (…) un'eventuale pronuncia di accoglimento (…) produrrebbe un'immediata incidenza sulla posizione soggettiva della CONSAP, la quale può ben dirsi portatrice di un interesse specifico e qualificato, nonché differenziato, a contrastare le prospettate questioni (…) e non già di un interesse solo generico". La sentenza n. **106**, confermando l'allegata ordinanza dibattimentale, ha pronunciato l'inammissibilità degli interventi di Patrizia Alauria e altri, Mariafrancesca Maviglia e altri, Rosaria Brusaferri e altri, Sabrina Pozzi, Maria Gabriella Serino e altri nonché di Floriana Peracchia e altri, Giovanni Acerra e altri e Rosaria Brusaferri e altra. Infatti, tali soggetti "non rivestono la qualità di parti dei giudizi *a quibus* ma, secondo quanto riferito dagli stessi, di altri giudizi nei quali si controverte circa la legittimità del decreto del MIUR 20 luglio 2015, n. 499", adottato sulla base delle disposizioni censurate. La stessa decisione ha valutato come inammissibili gli interventi di Giuseppina Alaimo e altri, Rosalba Agenori e altri, Mariaconcetta Del Prete, Luigi Tuccillo e altri, Angelo Cornetta e altri e Luigi Orabona e altri, in quanto si tratta di soggetti che, "solo successivamente all'ordinanza di rimessione, sono intervenuti a*d adiuvandum* nei giudizi *a quibus*, allorché questi erano già stati sospesi, dovendo quindi escludersi che gli stessi abbiano assunto la qualità di parti in tali giudizi". La sentenza n. **130**, a conferma dell'allegata ordinanza dibattimentale, ha sanzionato come inammissibile l'intervento dell'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani (ADI) in quanto essa "non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti". L'ordinanza allegata alla sentenza n. **141** ha dichiarato inammissibili gli interventi delle associazioni Rete per la Parità, Donne in quota, Coordinamento italiano della Lobby Europea delle Donne/Lef-Italia, Salute Donna, UDI (Unione Donne

in Italia), Resistenza Femminista, IROKO ONLUS e Differenza Donna Onlus. "Le associazioni intervenienti non rivestono la qualità di parti del giudizio principale" e "non sono legittimate a partecipare" al giudizio incidentale che "non è destinato a produrre" nei loro confronti "effetti immediati, neppure indiretti". La sentenza n. **144** ha reputato inammissibile l'intervento delle associazioni Unione Giuristi Cattolici Italiani-Unione Locale di Piacenza e Unione Giuristi Cattolici di Pavia "Beato Contardo Ferrini". Infatti, le intervenienti "non possono essere considerate titolari di un (…) interesse qualificato, posto che l'odierno giudizio di legittimità costituzionale non è destinato a produrre, nei loro confronti, effetti immediati, neppure indiretti. Esse, infatti, non vantano una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata dalla decisione (…) sulle norme oggetto di censura, ma soltanto un generico interesse connesso al perseguimento dei loro scopi statutari". La sentenza n. **158** ha ritenuto inammissibile l'intervento della Federazione Confsal-Unsa in quanto non riveste la qualità di parte nel giudizio principale e "non vanta un interesse qualificato, ma soltanto un mero indiretto, e più generale, interesse connesso agli scopi statutari della tutela degli interessi economici e professionali degli iscritti". L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **173** ha giudicato inammissibili gli interventi dell'Associazione nazionale forense (ANF) e degli avvocati Alfredo Sorge, Gabriele Gava, Eugenio Pappa Monteforte e Sabrina Sifo. In particolare, "l'ANF non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto dei giudizi" *a quibus*, "sebbene di un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, di partecipare al procedimento per l'espressione del parere del Consiglio nazionale forense in relazione all'adozione dei regolamenti di attuazione della legge professionale". Gli altri intervenienti hanno, invece, presentato reclamo in un giudizio diverso da quello *a quo*, "le cui parti soltanto sono legittimate (…) a costituirsi nel giudizio incidentale". L'ordinanza n. **204** ha dichiarato ammissibile l'intervento di ArcelorMittal Italia spa in quanto, essendo il concreto gestore dello stabilimento ILVA di Taranto, "è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme censurate". La stessa pronuncia, nella sola parte motiva, ha altresì qualificato l'atto di intervento della Regione Puglia, individuata come parte offesa dal delitto nel procedimento penale *a quo*, "come mero atto di costituzione che non abbisogna di alcun provvedimento di espressa ammissione". L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **206** ha pronunciato l'inammissibilità dell'intervento della società Avvenire Nuova Editoriale Italiana spa, la quale "non è parte del giudizio *a quo* e non è titolare di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettata, come ogni altra impresa editrice, alla norma statale censurata". L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **221** ha considerato inammissibili gli interventi dell'Associazione nazionale di promozione sociale Avvocatura per i diritti LGBTI, dell'Associazione radicale Certi Diritti e dell'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica: infatti, da un lato, "le associazioni intervenienti non rivestono la qualità di parti del giudizio principale"; dall'altro, i giudizi incidentali "non sono destinati a produrre, nei confronti delle associazioni intervenienti, effetti immediati, neppure indiretti". Pertanto, esse "non sono legittimate a partecipare al giudizio" dinanzi alla Corte. L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **237** ha valutato come inammissibili gli interventi del Centro Studi "Rosario Livatino", della libera associazione di volontariato "Vita è" e dell'Avvocatura per i diritti LGBTI poiché essi "non sono stati parti nel giudizio *a quo*" e "non sono titolari di interessi direttamente riconducibili all'oggetto del giudizio stesso, sebbene di meri indiretti, e più generali, interessi, connessi ai loro scopi statutari". L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **253** ha ritenuto inammissibili gli interventi di M.D (parte di un giudizio diverso da quello *a quo*), dell'associazione Nessuno Tocchi Caino, del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e dell'Unione delle Camere Penali Italiane (soggetti privi di un interesse qualificato inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio); ed ha altresì reputato inammissibile la richiesta del Garante di essere ammesso al giudizio in qualità di *amicus curiae*, poiché "tale figura non è allo stato prevista dalle fonti che regolano i giudizi di legittimità costituzionale".

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, delle norme integrative, la costituzione delle parti nel giudizio incidentale ha luogo mediante deposito in cancelleria delle deduzioni comprensive delle conclusioni.

Infine, circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti rivestono nell'ambito del giudizio di costituzionalità, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui "l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, sicché non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad

ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza" (sentenze nn. **7**, **218**, **239**; in termini analoghi le sentenze nn. **78**, **141**, **206**, **221**, **226**, **253**). La sentenza n. 36 ha ribadito che non è consentito alle parti "estendere il *thema decidendum* fissato nell'ordinanza di rimessione". Per la sentenza n. **96**, "le parti del giudizio *a quo*, costituitesi nel giudizio incidentale, non possono integrare i parametri costituzionali o ampliare il *thema decidendum* come esposto nell'ordinanza di rimessione".

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio gli ulteriori parametri, profili di illegittimità e quesiti indicati e prospettati dalle difese delle parti costituite (sentenze nn. **7**, **27**, **36**, **78**, **141**, **144**, **218**, **221**, **226**, **239**, **253**; ordinanze nn. **69** e **256**).

La sentenza n. **7** ha precisato, "al fine di delimitare il *thema decidendum",* che "l'evocazione, da parte della difesa delle parti private, dell'art. 3 Cost. e della direttiva 2009/147/CE" nonché la prospettazione del possibile contrasto delle norme impugnate con gli artt. 3-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 e 1, comma 1-*bis*, della legge n. 157 del 1992 "si traducono in questioni non sollevate dal giudice rimettente", come tali inammissibili. La sentenza n. **27** ha escluso di poter prendere in considerazione censure prospettate dalla parte costituita ma "non fatte proprie dal giudice *a quo* e tese ad allargare il *thema decidendum*". Per la sentenza n. **141**, "non possono essere prese in esame le deduzioni svolte dalla parte costituita M. V., intese a dimostrare che anche la norma incriminatrice del reclutamento ai fini dell'esercizio della prostituzione (…) è carente sul piano della tassatività e della determinatezza. L'ordinanza di rimessione è, infatti, univoca nel limitare la censura di violazione dei principi di tassatività e determinatezza alla sola ipotesi del favoreggiamento, escludendo espressamente che analogo problema di costituzionalità si ponga in rapporto alla fattispecie del reclutamento". La sentenza n. **218** ha rilevato l'inammissibilità delle deduzioni svolte dalla parte costituita, ma non fatte proprie dal giudice *a quo*, "volte ad estendere il thema decidendum – quale definito nell'ordinanza di rimessione – anche con riferimento al principio di non discriminazione" di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 21 CDFUE e 14 CEDU. La sentenza n. **221** non ha tenuto conto delle deduzioni delle parti costituite "intese a dimostrare che le norme censurate contrastano anche con parametri diversi e ulteriori rispetto a quelli evocati dal giudice *a quo*". La sentenza n. **239** ha precisato che "l'evocazione operata dalla parte privata (…) del principio di affidamento in relazione agli artt. 3 e 97 Cost. si traduce in una questione non sollevata dal giudice rimettente", come tale inammissibile. La sentenza n. **253** non si è occupata della censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., prospettata dalla parte privata nell'atto di costituzione, trattandosi di doglianza che il collegio rimettente non ha inteso proporre.

10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause

L'istituto della riunione, previsto dall'art. 15, secondo comma, delle norme integrative, ha registrato un'ampia applicazione.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **38** (sentenze nn. **24**, **34**, **37**, **50**, **51**, **88**, **97**, **106**, **109**, **128**, **138**, **155**, **169**, **170**, **172**, **173**, **189**, **199**, **217**, **219**, **221**, **226**, **229**, **239**, **240**, **241**, **253**, **254**, **271**, **280**, **288**; ordinanze nn. **71**, **111**, **126**, **151**, **203**, **220**, **257**). Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito a una trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **24**, **34**, **37**, **199**, **226**, **229** e l'ordinanza n. **151** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica e in parte in camera di consiglio.

Varie decisioni hanno definito un numero significativo di giudizi, come quelle attinenti alle condizioni di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo amministrativo (sentenza n. **34**), all'abrogazione del delitto di ingiuria (sentenza n. **37**), alle sanzioni penali per la violazione degli obblighi di natura economica nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio (sentenza n. **189**), alla revoca della patente in seguito a condanna per omicidio stradale (ordinanza n. **203**), alla competenza territoriale per i giudizi di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici (ordinanza n. **220**) e alla posizione giuridica ed economica dei docenti e ricercatori della soppressa Scuola superiore dell'economia e delle finanze nell'ambito della Scuola nazionale dell'amministrazione (sentenza n. **241**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione, figurano l'analogia (sentenze nn. **189**, **219**, **221**), l'identità (sentenze nn. **34**, **109**, **199**, **229**, **271**, **280**; ordinanza n. **151**), la stretta connessione (sentenza n. **88**), la larghissima sovrapponibilità (sentenze nn. **37** e **155**) e la parziale coincidenza (sentenza n. **288**) delle questioni.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all'identità, sia pure solo parziale (sentenze nn. **97**, **128**, **170**, **221**), delle disposizioni o norme impugnate (sentenze nn. **106**, **199**, **217**, **226**, **240**, **241**, **253**, **288**; ordinanza n. **126**). L'identità dell'oggetto si è talvolta accompagnata all'identità delle censure (sentenze nn. **97** e **128**), delle argomentazioni (sentenza n. **241**), dei parametri (sentenze nn. **170**, **199**, **226**, **241**, **253**; ordinanza n. **126**) e dei profili (sentenze nn. **106**, **240**, **241**).

La sentenza n. **24** ha motivato la riunione dei "ricorsi" con il rilievo che "le questioni prospettate – non identiche tra loro quanto a *petitum* e a parametri invocati, ma tutte afferenti ai presupposti che legittimano l'applicazione di misure di prevenzione (…) – si fondano su argomenti in larga misura sovrapponibili". Le sentenze nn. **34**, **50**, **169** hanno ravvisato "la sostanziale coincidenza del *petitum*". La sentenza n. **51** ha riunito questioni "sollevate in tre diversi giudizi vertenti tra le medesime parti e in relazione a disposizioni coincidenti", come tali "connessi". Le questioni decise dall'ordinanza n. **71**, pur vertendo su disposizioni diverse, erano accomunate dal *petitum*. L'ordinanza n. **111** ha sottolineato il "tenore sostanzialmente coincidente" degli atti di promovimento. La sentenza n. **138** ha riscontrato "l'affinità della normativa censurata e la parziale coincidenza dei parametri". Le sentenze nn. **172** e **173** hanno riunito i giudizi "per l'identità del *petitum*". Per le sentenze nn. **189** e **229**, i giudizi "si fondano su argomenti in larga misura comuni". Le ordinanze nn. **203**, **220**, **257** hanno rilevato "la stretta connessione dell'oggetto". La sentenza n. **239** ha motivato la riunione con "la sostanziale coincidenza dei parametri costituzionali evocati dai rimettenti e dei motivi di censura". La sentenza n. **254** ha osservato che i giudizi riguardano "norme sotto più profili connesse" e sollevano "questioni in parte sovrapponibili".

11. Le decisioni della Corte

Nel 2019 sono state rese **128** sentenze e **43** 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.

11.1. Le decisioni interlocutorie

Nel 2019 sono state pronunciate **12** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **7**, **13**, **79**, **106**, **130**, **141**, **173**, **181**, **206**, **221**, **237**, **253**) concernenti l'ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9).

La sentenza n. **112** ha preliminarmente disposto la se parazione del giudizio in ordine alle questioni aventi ad oggetto una delle norme censurate, per le quali la Corte ha ritenuto di promuovere, con apposita ordinanza, rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

L'ordinanza n. **204** ha dichiarato ammissibile un intervento in giudizio in esito alla camera di consiglio fissata dal Presidente, in ossequio alle disposizioni presidenziali del 21 novembre 2018, a seguito della richiesta dell'interveniente, previa decisione della Corte sull'ammissibilità dell'intervento, di consultare integralmente il fascicolo di causa, anche ai fini della partecipazione all'eventuale trattazione orale della controversia.

11.2. Le decisioni processuali

A] Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **47** (sentenze nn. **7**, **11**, **13**, **20**, **23**, **24** – **3 dispositivi** –, **33** – **2 dispositivi** –, **35**, **36**, **37**, **51**, **63**, **67**, **79**, **80**, **88**, **96**, **97**, **102**, **105**, **106** – **2 dispositivi** –, **108**, **109**, **129**, **130**, **131**, **138** – **2 dispositivi** –, **139**, **143** – **2 dispositivi** –, **149**, **150**, **159** – **2 dispositivi** –, **163**, **179**, **189**, **191**, **199**, **206**, **219**, **222**, **237**, **239** – **2 dispositivi** –, **241**, **254**, **265**, **266** – **2 dispositivi** –, **271**), per un totale di **56** dispositivi.

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: il difetto di legittimazione del rimettente (sentenza n. **13**); il difetto di rilevanza (sentenze nn. **20**, **24**, **51**, **80**, **88**, **97**, **106**, **108**, **129**, **130**, **138**, **143**, **159**, **189**, **254**); l'insufficiente descrizione della fattispecie concreta (sentenze nn. **105**, **163**, **199**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **11**, **23**, **33**, **102**, **105**, **106**, **179**, **199**, **222**, **266**); il difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza (sentenze nn. **24**, **33**, **163**, **222**, **265**); la carente motivazione in ordine a specifici parametri (sentenze nn. **7**, **35**, **67**, **79**); l'evocazione di parametro inconferente (sentenze nn. **24**, **138**, **139**); *aberratio ictus* (sentenze nn. **24** e **109**); l'irrisolta alternatività dell'oggetto della questione (sentenza n. **237**); la formulazione di un *petitum* incoerente rispetto agli argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione (sentenza n. **36**), oscuro (sentenza n. **63**), proposto in termini di irrisolta alternatività (sentenza n. **131**), indeterminato (sentenze nn. **239** e **266**) o ambiguo

(sentenza n. **239**); la genericità (sentenza n. **7**), l'apoditticità (sentenze nn. **7** e **241**), l'oscurità (sentenza n. **241**), la perplessità e contraddittorietà (sentenza n. **271**) della prospettazione o la mancata formulazione di specifiche censure (sentenza n. **143**); la contraddittorietà della motivazione (sentenza n. **63**); l'erronea, incompleta e omessa ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenze nn. **96**, **102**, **150**, **191**, **241**); la richiesta di una pronuncia fortemente manipolativa implicante l'esercizio di opzioni riservate al legislatore (sentenza n. **219**); il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata al quesito del rimettente (sentenza n. **206**); la sollecitazione di un intervento demolitorio precluso dal principio di legalità in materia penale (sentenza n. **37**); l'impropria richiesta di avallo interpretativo (sentenza n. **131**); l'erroneità del presupposto interpretativo (sentenza n. **51**); e l'omessa ricerca, da parte del rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. **149**).

La sentenza n. **40** ha dichiarato inammissibile, nella sola parte motiva, una questione costituente un improprio tentativo di impugnazione di precedente decisione della Corte.

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **34** (sentenze nn. **14**, **37**, **172**, **181**, **217**; ordinanze nn. **21**, **52**, **59**, **60**, **64**, **69**, **70**, **71** – **2 dispositivi** –, **73**, **91**, **92**, **101**, **103**, **111**, **125**, **126**, **140**, **151**, **162**, **168**, **203** – **3 dispositivi** –, **220**, **234**, **238**, **250**, **257** – **2 dispositivi** –, **261**, **276**, **282**), per un totale di **38** dispositivi.

Talune decisioni hanno replicato il giudizio già precedentemente reso nello stesso senso (ovvero nel senso dell'inammissibilità) dalla Corte su questioni identiche o analoghe (ordinanze nn. **52**, **60**, **64**, **125**, **126**, **162**, **257**, **282**).

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

a) Varie decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **172** e **217**; ordinanze nn. **60**, **71**, **168**, **203**, **234**, **238**, **257**, **261**, **276**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

b) La categoria più consistente è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di rimessione (sentenze nn. **14**, **37**, **181**; ordinanze nn. **21**, **59**, **60**, **64**, **71**, **73**, **92**, **101**, **103**, **111**, **125**, **126**, **203**, **238**, **250**, **261**, **282**). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'atto di promovimento, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

c) Quanto ai rapporti tra la questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi del giudice *a quo*, l'ordinanza n. **151** ha rilevato il carattere meramente interpretativo delle questioni. Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

d) In ordine alla particolare tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente, si è ribadito che alla Corte sono preclusi interventi additivi non costituzionalmente obbligati in ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore (ordinanze nn. **60** e **126**) nonché pronunce additive in materia penale con effetti in *malam partem* (ordinanze nn. **59** e **282**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

e) L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata ha costituito la motivazione delle pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con le ordinanze nn. **69**, **70**, **91**, **103**, **203**, **220**, **257**. In tali ipotesi, come già osservato *supra*, par. 6, in forza dell'efficacia *ex tunc* della precedente pronuncia di illegittimità, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione. L'ordinanza n. **140** ha, invece, motivato l'esito di manifesta inammissibilità con la preclusione all'esame di merito dovuta alla sopravvenuta sentenza di illegittimità delle norme impugnate con efficacia *ex nunc*.

f) Le ordinanze nn. **52**, **59**, **111**, **162** hanno censurato l'incompleta ricostruzione e descrizione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento da parte del giudice *a quo*.

C] Le decisioni di restituzione degli atti ai rimettenti sono state **3** (ordinanze nn. **182**, **230**, **260**).

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

L'ordinanza n. **182** ha invitato il rimettente a "una nuova valutazione della rilevanza delle questioni (…) alla luce del mutato quadro normativo". Infatti, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 1, comma 141, della legge n. 190 del 2014 ha aggiunto un secondo periodo al comma censurato, confermando con efficacia retroattiva un regime di detraibilità per le erogazioni a favore di partiti politici. L'ordinanza n. **230** ha restituito gli atti al rimettente "per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce del mutato quadro normativo" poiché, dopo l'ordinanza di rimessione, i decreti-legge nn. 34 e 101 del 2019 sono variamente intervenuti su una delle denunciate disposizioni. Le sopravvenute vicende normative "potrebbero condizionare l'applicabilità delle norme censurate nel procedimento *a quo* sulla base dei principi in materia di applicazione della legge penale nel tempo, anche in relazione all'affermazione del carattere permanente di taluni reati ipotizzati a carico delle persone sottoposte a indagine contenuta nell'ordinanza di rimessione; (…) a fronte di una tale evoluzione del quadro normativo, non può spettare che al giudice rimettente valutare in concreto l'incidenza delle sopravvenute modifiche legislative sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni". L'ordinanza n. **260**, nel constatare che, "successivamente all'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata è stata oggetto di diversi interventi legislativi", ha restituito gli atti al giudice *a quo* "per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione". Infatti, "le plurime modifiche del sistema sanzionatorio, e della stessa entità della sanzione, impongono un riesame della questione per verificare la possibile applicazione delle norme sopravvenute".

D] L'ordinanza n. **117** ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE per l'interpretazione e, in subordine, per la valutazione di validità rispetto alla Carta dei diritti fondamentali di norme europee rilevanti nel giudizio di legittimità costituzionale, al fine di verificare la compatibilità con il principio *nemo tenetur se ipsum accusare* dell'illecito amministrativo che sanziona il rifiuto di rispondere alle richieste dell'autorità di vigilanza in materia di abusi di mercato. La formulazione dei quesiti ha comportato la sospensione del giudizio, per la parte previamente separata dalle questioni che hanno trovato definizione con la sentenza n. 112, e la trasmissione degli atti alla cancelleria della Corte europea. In proposito, si rinvia alla più ampia trattazione svolta *infra*, Parte II, Cap. IV.

11.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **12** (ordinanze nn. **19**, **21**, **58**, **104**, **110**, **167**, **168**, **207**, **234**, **256**, **262**, **273**), per un totale di **12** dispositivi.

Talune pronunce sono derivate dalla ritenuta inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati (ordinanze nn. **104**, **167**, **207**, **234**, **273**).

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche in caso di riscontro dell'eterogeneità o incomparabilità delle situazioni o fattispecie normative poste a confronto dal rimettente (ordinanze nn. **207**, **256**, **273**) ovvero della ragionevolezza (ordinanze nn. **234** e **256**) della scelta legislativa.

Spesso la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti diversi o ulteriori prospettati dal rimettente, da precedenti decisioni di infondatezza di identiche o analoghe questioni (ordinanze nn. **19**, **21**, **58**, **104**, **110**, **167**, **168**, **262**).

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **67** (sentenze nn. **3**, **7**, **14**, **20**, **23**, **27**, **29**, **30**, **33** – **3 dispositivi** –, **35**, **36**, **38**, **45**, **50** – **2 dispositivi** –, **66**, **67**, **68**, **76**, **78**, **79** – **2 dispositivi** –, **80**, **88**, **90**, **95**, **97** – **2 dispositivi** –, **98**, **106**, **108**, **109**, **114**, **115**, **120**, **121**, **124**, **130**, **131**, **133**, **139**, **141**, **144**, **155**, **159**, **160**, **170** – **5 dispositivi** –, **172**, **173** – **2 dispositivi** –, **176**, **177**, **181**, **188**, **189**, **206**, **208**, **212**, **214**, **216**, **221** – **2 dispositivi** –, **223**, **226**, **240**, **241**, **271**, **278**, **279**, **280**, **284**, **288** – **2 dispositivi** –), per un totale di **79** dispositivi.

Le sentenze nn. **3**, **29**, **30**, **45**, **131**, **177**, **189** 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.

Talvolta, la Corte ha riscontrato l'erroneità del presupposto interpretativo (sentenze nn. **80**, **114**, **144**).

Nelle sentenze nn. **14**, **20**, **27**, **35**, **36**, **50**, **67**, **76**, **78**, **79**, **88**, **90**, **95**, **98**, **106**, **108**, **109**, **115**, **120**, **130**, **133**, **155**, **159**, **160**, **170**, **173**, **176**, **181**, **212**, **216**, **221**, **240**, **241**, **271**, **279**, **284**, **288** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **7**, **14**, **20**, **23**, **27**, **33**, **36**, **38**, **50**, **66**, **68**, **78**, **79**, **80**, **88**, **90**, **97**, **115**, **121**, **124**, **133**, **139**, **141**, **155**, **159**, **160**, **170**, **172**, **173**, **176**, **181**, **188**, **206**, **214**, **216**, **221**, **223**, **226**, **240**, **241**, **271**, **278**,

279, **280**, **284**, **288** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

L'evocazione di parametro non pertinente o inconferente ha concorso a motivare gli esiti di rigetto contenuti nelle sentenze nn. **80**, **121**, **141**, **172**, **212**, **221**. La denuncia di un mero inconveniente di fatto ha comportato il rigetto di una censura esaminata dalla sentenza n. **115**.

Il rilievo dell'eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare numerose declaratorie di non fondatezza (sentenze nn. **35**, **76**, **90**, **95**, **97**, **98**, **106**, **120**, **130**, **155**, **159**, **208**, **240**, **271**, **279**, **284**, **288**).

La sentenza n. **2**, recante un dispositivo di accoglimento integrale, ha rigettato nella sola parte motiva la censura di violazione di un ulteriore parametro. La sentenza n. **24**, contenente dispositivi di illegittimità e inammissibilità, ha disatteso in motivazione, senza darne conto in dispositivo, le censure rivolte dai rimettenti a una delle due fattispecie sottoposte a scrutinio.

11.4. Le decisioni di accoglimento

45 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. **2**, **5**, **12**, **18**, **20**, **24** – **4 dispositivi** –, **25** – **2 dispositivi** –, **26**, **33** – **2 dispositivi** –, **34**, **40**, **49**, **54**, **55**, **63** – **2 dispositivi** –, **75**, **82**, **88**, **99**, **100**, **112** – **2 dispositivi** –, **113**, **122**, **128**, **129**, **135**, **138** – **3 dispositivi** –, **143**, **146**, **148**, **158**, **169**, **174**, **175**, **179**, **187** – **2 dispositivi** –, **217**, **218**, **229** – **2 dispositivi** –, **242**, **245**, **253** – **2 dispositivi** –, **254** – **2 dispositivi** –, **263**, **270**), per un totale di **58** dispositivi.

A] In **14** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. **2**, **5**, **18**, **33**, **34**, **49**, **54**, **100**, **138** – **3 dispositivi** –, **143**, **169**, **174**, **254** – **2 dispositivi** –, **263**), per un totale di **17** dispositivi.

B] Le decisioni che contengono un dispositivo manipolativo di tipo additivo sono state **12** (sentenze nn. **12**, **33**, **82**, **88**, **99**, **135**, **148**, **158**, **179**, **242**, **253**, **270**), per un totale di **12** dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione impugnata significati normativi, dichiarandola incostituzionale "nella parte in cui non prevede" un determinato contenuto (sentenze nn. **12**, **33**, **82**, **88**, **99**, **135**, **253**, **270**) o le parole specificamente indicate in dispositivo (sentenza n. **158**), "nella parte in cui non consente" l'esercizio di un'attività (sentenza n. **148**) o di una potestà comunale (sentenza n. **179**), "nella parte in cui non esclude" la punibilità di talune condotte (sentenza n. **242**).

In relazione alle condizioni procedimentali enucleate per la non punibilità di talune condotte riconducibili alla fattispecie astratta di aiuto al suicidio, la sentenza n. **242** ha ritenuto necessaria "una diversione scansione" del proprio contenuto "sul piano temporale": infatti, dette condizioni, ricavate dalla legge n. 219 del 2017 sopravvenuta rispetto alla stessa vicenda *a quo*, non possono che riferirsi ai soli fatti successivi alla pubblicazione della decisione in *Gazzetta Ufficiale*, fermo restando per i fatti pregressi il necessario concorso di "modalità equivalenti nei sensi di cui in motivazione".

C] Le decisioni che contengono dispositivi manipolativi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **13** (sentenze nn. **24** – **4 dispositivi** –, **25**, **26**, **63**, **112**, **113**, **128**, **129**, **146**, **175**, **187**, **229**, **245**), per un totale di **16** dispositivi. Esse erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale "nella parte in cui stabilisce" (sentenza n. **24** – **3 dispositivi** –) o "nella parte in cui prevede" (sentenze nn. **25** e **112**) un certo contenuto, "nella parte in cui consente" l'applicazione di una misura (sentenza n. **24**), "nella parte in cui esclude" l'applicazione retroattiva di certe modifiche (sentenza n. **63**), "nella parte in cui vieta" (sentenza n. **175**) una specifica attività, "nella parte in cui sostituisce" (sentenza n. **146**) e "nella parte in cui aggiunge" (sentenza n. **146**) un comma, "nella parte in cui si applica" a taluni condannati (sentenza n. **229**), "limitatamente a quanto disposto" per certi soggetti e per un determinato periodo di tempo (sentenza n. **128**), ovvero "limitatamente alle parole" specificamente indicate nel dispositivo (sentenze nn. **26** e **245**).

La sentenza n. **113** ha dichiarato illegittima la disposizione denunciata "nella parte relativa" alla determinazione della sanzione pecuniaria per l'infrazione ivi prevista. La sentenza n. **129** ha giudicato illegittime talune disposizioni "nella parte in cui attribuiscono" alla Regione competenze già esercitate dalle Province. La sentenza n. **187** ha ritenuto illegittimi taluni commi "nella parte in cui prevedono" un particolare divieto.

D] Si sono registrate **7** sentenze riferibili alla categoria delle decisioni manipolative di tipo sostitutivo (sentenze nn. **20**, **40**, **55**, **75**, **122**, **217**, **218**), per un totale di **7** dispositivi. Simili pronunce, al fine di sostituire un contenuto normativo incostituzionale con un altro conforme a Costituzione ed espressamente

enunciato nel dispositivo, dichiarano illegittima una disposizione "nella parte in cui prevede" una determinata regolamentazione "anziché" un'altra (sentenze nn. **20**, **40**, **75**, **217**, **218**), "nella parte in cui l'indennizzo ivi indicato è riconosciuto" da una data "anziché da un'altra" (sentenza n. **55**), "nella parte in cui subordina" un'esenzione fiscale a un determinato requisito "anziché" ad un altro (sentenza n. **122**).

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **6** (sentenze nn. **25**, **63**, **112**, **187**, **229**, **253**).

La sentenza n. **112** ha esteso la declaratoria di illegittimità alla disposizione con cui "il legislatore delegato ha riprodotto, sia pure parzialmente", la previgente disciplina, riproponendone i medesimi vizi.

12. La correzione degli errori materiali

Si sono registrate **3** pronunce di correzione di errori materiali che riguardano precedenti giudizi incidentali. L'ordinanza n. **8** ha disposto la correzione dell'errore materiale presente nel "Ritenuto" dell'ordinanza n. 204 del 2018. L'ordinanza n. **165** ha corretto l'errore materiale riscontrato nel "Ritenuto", nel "Considerato" e nel dispositivo della sentenza n. 130 del 2019. L'ordinanza n. **244** ha emendato l'errore materiale contenuto nel "Considerato" della sentenza n. 88 del 2019.

Capitolo II
Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel 2019 la Corte ha reso **95** decisioni in sede di giudizio principale: **67** sentenze (nn. **1**, **6**, **9**, **10**, **16**, **28**, **41**, **44**, **46**, **56**, **62**, **65**, **72**, **74**, **77**, **81**, **83**, **84**, **86**, **87**, **89**, **93**, **94**, **116**, **118**, **119**, **123**, **134**, **137**, **142**, **147**, **153**, **154**, **157**, **161**, **164**, **166**, **171**, **178**, **180**, **186**, **192**, **194**, **195**, **197**, **198**, **205**, **215**, **227**, **231**, **232**, **233**, **236**, **246**, **247**, **248**, **249**, **258**, **264**, **277**, **281**, **285**, **286**, **287**, **289**, **290**, **291**) e **28** ordinanze (nn. **4**, **22**, **32**, **47**, **48**, **61**, **85**, **136**, **152**, **156**, **183**, **185**, **190**, **193**, **196**, **201**, **202**, **209**, **210**, **211**, **213**, **228**, **243**, **251**, **252**, **267**, **268**, **283**).

2. Il ricorso

Dei **101** ricorsi decisi nell'anno, **77** sono stati presentati dallo Stato, **23** dalle Regioni (**3** da Calabria, Marche, Sardegna e Toscana, **2** da Emilia-Romagna, Sicilia, Umbria e Veneto, **1** da Basilicata, Molise e Valle d'Aosta) e **1** dalla Provincia autonoma 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 del ricorso, sui termini per ricorrere e sul rapporto tra il ricorso e la delibera di impugnazione dell'organo politico.

2.1. Il contenuto del ricorso

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

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **41**, "il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie in conflitto, e contenere una, sia pure sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure". La sentenza n. **180** ha sottolineato l'esigenza che il ricorso sia connotato da un "supporto argomentativo minimo". Le sentenze nn. **198** e **286** hanno ribadito che "l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale (…). Pertanto, il ricorso in via principale deve contenere una seppur sintetica argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge. In particolare, l'atto introduttivo al giudizio non può limitarsi a indicare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità, ma deve contenere (...) anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta declaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva" (analogamente la sentenza n. **249**).

La sentenza n. **44** – pur rilevando che "il ricorso appare connotato da un contenuto alquanto laconico" – ha chiarito che ciò non impedisce l'individuazione dei termini delle questioni, "sia per l'immediata riconducibilità delle disposizioni censurate all'ambito materiale afferente alla tutela dell'ambiente, posto a fondamento delle ragioni di *vulnus* prospettate dal ricorrente; sia per il contenuto del percorso argomentativo seguito nella memoria depositata prima dell'udienza dall'Avvocatura generale dello Stato, sostanzialmente esplicitativo del tenore delle censure, così da consentirne l'esame nel merito".

La Corte ha il potere, motivato da esigenze di "economia di giudizio", di "decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre" (sentenza n. **258**).

Nel giudizio in via principale "devono essere esaminate anche le lesioni in ipotesi derivanti da accezioni polisense delle disposizioni impugnate" (così la sentenza n. **6** per la quale l'assunto della ricorrente "non costituisce l'unica possibile interpretazione della norma impugnata, ma non è certamente implausibile"). La sentenza n. **89** ha ribadito che "possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come

possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impugnate". Possono dunque essere dedotte "anche le lesioni in ipotesi derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate". Nella specie, la lettura della ricorrente "non appare *prima facie* implausibile" ma "suffragata dall'ambiguità semantica" del testo legislativo, "che solo un'accurata ricostruzione del contesto espressivo può contribuire a sciogliere". La sentenza n. **231** ha richiamato l'orientamento secondo cui "nel giudizio in via d'azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative, a maggior ragione quando l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale" (circostanza riscontrata nello specifico caso).

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

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

a) Quanto all'oggetto del giudizio, hanno costituito ragioni di inammissibilità l'impugnazione di una norma inconferente (sentenza n. **153**) e la denuncia di un'intera legge regionale (sentenza n. **137**). La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **137**, "ha, in più occasioni, reputato ammissibili le questioni vertenti su un intero testo di legge caratterizzato da normative omogenee"; tuttavia, "è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure (…) o quando le censure adeguatamente motivate riguardino solo singole disposizioni, mentre quella indirizzata all'intero testo normativo sia del tutto generica". Analogamente, la sentenza n. **194** ha ribadito che sono "ammissibili le questioni, avanzate in via principale, avverso interi atti legislativi, purché l'impugnativa non comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, e sempre che le leggi impugnate siano caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure".

La sentenza n. **137** ha osservato che "il ricorso sviluppa specifiche motivazioni solo in ordine alle singole questioni riferite partitamente a ciascuna delle disposizioni censurate"; e che, quanto all'intero testo della legge regionale, "il ricorso si limita a farne oggetto di censura in ragione del suo carattere normativo omogeneo, senza addurre ulteriori argomentazioni". La sentenza n. **153** ha addebitato al ricorrente di contestare "una scelta legislativa operata non dalla norma oggetto" di giudizio "ma da una norma presente nell'ordinamento regionale fin dal 2017 e non tempestivamente impugnata".

b) In merito al parametro, sono state censurate l'omessa individuazione delle norme europee interposte (sentenze nn. **249** e **286**) e l'invocazione di una norma di legge ordinaria (sentenza n. **134**). La sentenza n. **286** ha confermato che "è pacificamente esclusa l'ammissibilità delle questioni nelle quali non siano specificate le norme interposte violate, lesive del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., recanti un mero rinvio all'intero corpo di una direttiva o di un altro atto normativo comunitario". La medesima pronuncia ha altresì puntualizzato che, "acclarato che il ricorso ha ben individuato il nucleo essenziale della censura, su cui si può esercitare il diritto di difesa della parte resistente, l'eventuale inconferenza dei parametri costituzionali ritualmente indicati, rispetto al contenuto sostanziale della doglianza, costituisce non già motivo di inammissibilità, ma piuttosto di infondatezza".

La sentenza n. **134** ha puntualizzato che l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 ha "mero rango di legge ordinaria, e non può comunque assurgere al rango di parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale formulato con riferimento non già all'art. 117 Cost., bensì esclusivamente all'art. 25, secondo comma, Cost.". La sentenza n. **249** ha rilevato che la censura statale "non indica alcuna disposizione sovranazionale contrastante con quella impugnata, in contrasto con il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale che esclude l'ammissibilità delle questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. senza la specificazione delle norme interposte violate". Né l'onere di esatta identificazione della questione è stato ritenuto assolto dal riferimento al caso EU Pilot, "mancando nel ricorso qualsiasi argomentazione in merito al contenuto delle violazioni asseritamente riscontrate dalla Commissione europea". La sentenza n. **286** ha osservato che il ricorrente "lamenta il mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, evocando nella loro interezza la direttiva 2001/77/CE (…) e la direttiva 2009/28/CE (…), senza indicare le specifiche norme interposte violate".

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, la sentenza n. **72** ha ribadito che l'ammissibilità delle impugnative proposte nei giudizi in via principale è subordinata alla circostanza che il ricorso raggiunga "una soglia minima di chiarezza e di completezza". La sentenza n. **232** ha puntualizzato che il ricorso avverso una norma regionale, la quale "arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, invadendo materie rientranti nelle competenze legislative esclusive dello Stato, deve essere adeguatamente motivato e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus* lamentato; quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato". Nel caso in cui difetti un adeguato impianto argomentativo, la Corte "può rilevare, d'ufficio, l'inammissibilità delle censure per genericità e insufficiente motivazione circa l'asserito contrasto con il parametro interposto". Secondo la sentenza n. **236**, "il ricorso in via principale, per superare lo scrutinio di ammissibilità, deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (…). Tale esigenza di motivazione si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali".

La sentenza n. **119** ha confermato che, "qualora sorga una questione di legittimità costituzionale in relazione a una legge di una regione ad autonomia speciale per l'asserita violazione di una norma del Titolo V", "il Presidente del Consiglio dei ministri (o il giudice rimettente) ha l'onere di spiegare perché alla regione speciale dovrebbe essere applicato il Titolo V e non lo statuto speciale". In particolare, è necessario che "siano indicate le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari (…), in attuazione della cosiddetta clausola di maggior favore contenuta all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". La sentenza n. **147** ha sostenuto che, "laddove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio (…) non può (…) prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all'oggetto del giudizio". Tuttavia, "siffatto requisito di ammissibilità va inteso nel senso che, dal contesto del ricorso, deve emergere l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale", essendo "sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso". La sentenza n. **153** ha rimarcato la necessità che l'onere del ricorrente di motivare circa l'inesistenza di competenze statutarie regionali nella materia esaminata "sia assolto in modo adeguato". Il ricorso è inammissibile "quando il ricorrente non argomenti né chiarisca a quale dei parametri indicati intende fare riferimento, e perché essi – o uno di essi – assumano rilievo"; per contro, è "ammissibile quel ricorso che non sia sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti, che vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo". L'adeguatezza dell'argomentazione sull'inesistenza di competenze statutarie "può essere dedotta (…) dal riferimento a uno o più elementi indiziari, quali l'indicazione nel ricorso dei parametri statutari potenzialmente e astrattamente incisi o comunque genericamente pertinenti (…) o l'indicazione della giurisprudenza costituzionale che riconduce alla competenza legislativa statale le norme nella materia di cui si discute (…) o l'evidente inutilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie, in ragione del contenuto della norma impugnata (…) e della natura del parametro evocato". "L'assunzione di una prospettiva radicale da parte del ricorrente (nel senso di ritenere del tutto inesistenti competenze statutarie regionali nella materia esaminata) non può naturalmente valere, di per sé, a esonerarlo dall'assolvimento dell'onere di motivare siffatta inesistenza. Ciò nondimeno, l'asserita radicale inesistenza di attribuzioni statutarie della Regione in materia riduce tale onere alla non implausibile argomentazione sul suo presupposto, ossia l'anzidetta assenza di competenze statutarie. Tale argomentazione non si tramuta, comunque, in un'anticipazione della valutazione del merito delle questioni (…), restando necessariamente limitata a una sommaria delibazione dell'ambito materiale di pertinenza".

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità per genericità e indeterminatezza (sentenza n. **290**), apoditticità (sentenza n. **72**), assertività (sentenza n. **198**), difetto assoluto di motivazione (sentenze nn. **16**, **65**, **119**) e oscurità (sentenza n. **286**) delle censure; insufficiente, carente o perplessa (sentenze nn. **232**, **236**, **286**) motivazione o argomentazione della questione (sentenze nn. **119**, **171**, **180**, **205**).

La sentenza n. **65** ha rilevato che "la censura formulata rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. risulta priva di qualsiasi motivazione. Il ricorrente indica, infatti, tale parametro solo in apertura del paragrafo dedicato alle ragioni di impugnazione dell'art. 8, comma 2, e alla fine dello stesso, senza

indicare le ragioni per le quali sarebbe violata la competenza statale in materia di tutela della concorrenza". Per la sentenza n. 119, il ricorrente "omette di indicare alcun argomento a sostegno del preteso contrasto tra la norma impugnata e i parametri evocati". La sentenza n. **171** ha imputato al ricorrente di non avere spiegato "in alcun modo per quale ragione la norma censurata interferirebbe con la materia dell'ordinamento civile". La sentenza n. **198** ha affermato, quanto alla violazione degli artt. 5, 114 e 118, primo comma, Cost., che "la censura è totalmente assertiva, non essendo fornita di essa motivazione alcuna. Il ricorrente non offre infatti alcun argomento a sostegno del lamentato contrasto della disposizione regionale in riferimento a tali diversi parametri". La sentenza n. **205** ha sanzionato "l'assoluta carenza del percorso logico proposto dal ricorrente". Secondo la sentenza n. **232**, "la motivazione appare perplessa per l'incoerenza della norma interposta rispetto ai parametri evocati". La sentenza n. **236** ha ravvisato l'"incompleta ricostruzione della fattispecie normativa" da parte del ricorrente. La sentenza n. **286** ha addebitato al ricorrente di avere invocato una direttiva europea e il decreto legislativo di attuazione, senza indicare "la specifica norma che sarebbe violata"; inoltre, la motivazione, riducendosi nell'affermazione del "contrasto della norma censurata con il principio del *favor* per la massima diffusione delle fonti rinnovabili", è risultata insufficiente. La stessa pronuncia ha rilevato altresì "la radicale incertezza sui termini delle questioni, che si rispecchia anche nella genericità della motivazione", poiché il ricorrente non ha chiarito "la portata lesiva delle singole norme (…) nel loro contenuto concreto". Per la sentenza n. **290**, le censure del ricorrente "si presentano del tutto vaghe e prive di una adeguata motivazione", mancando degli "elementi, anche minimi", per un esame nel merito.

Una particolare causa di inammissibilità risiede nel mancato assolvimento dell'onere probatorio gravante sulla Regione ricorrente che denunci la lesione della propria autonomia finanziaria. La sentenza n. **74** ha rammentato che "spetta alle Regioni dimostrare, allorché rivendichino l'illegittimità di norme che prevedono una riduzione di trasferimenti erariali, che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei compiti di loro spettanza"; e che "al mancato assolvimento di tale onere consegua l'inammissibilità della questione". La sentenza n. **83** ha confermato che "grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato", sicché "possono essere considerate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale in cui si lamenti la violazione dei principi contenuti nell'art. 119 Cost. a causa dell'inadeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni, senza puntuali riferimenti a dati più analitici relativi alle entrate e alle uscite".

La sentenza n. **46** ha imputato alla Regione Veneto di non avere fornito "la concreta indicazione di elementi pertinenti, da cui poter effettivamente desumere l'asserita alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi per farvi fronte"; e di non avere evidenziato "alcuna, tantomeno concreta, riduzione di disponibilità finanziaria". La sentenza n. **74** ha osservato che la ricorrente non ha "minimamente argomentato il lamentato pregiudizio all'autonomia finanziaria regionale, limitandosi a ribadire la necessità di un proprio coinvolgimento nel processo decisionale". Per la sentenza n. **83**, il ricorso "patisce una notevole genericità in quanto non specifica né l'entità delle risorse in precedenza destinate alle Province e Città metropolitane per lo svolgimento dei compiti relativi all'assistenza per gli alunni con disabilità, né evidenzia la differenza fra quanto riassegnato e quanto trattenuto da parte dello Stato"; e "risulta carente anche perché le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria regionale non sono comprovate da una adeguata analisi complessiva del bilancio regionale".

Sono altresì inammissibili le questioni poggianti su un'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenza n. **154**).

La sentenza n. **154** ha rilevato che la censura "individua (…) la norma oggetto ed evoca i pertinenti parametri statutari. Tuttavia, in ordine alla specificazione delle ragioni del contrasto, si limita a prospettare la violazione del principio di separazione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa. (…) Questa affermazione (…) esaurisce il contenuto del ricorso, non essendo ulteriormente illustrate le ragioni per le quali contrasterebbe con tale principio l'attribuzione all'organo di direzione politica del compito di individuare il fabbisogno di assunzione di personale".

Talvolta l'inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto altri profili (sentenze nn. **65**, **72**, **74**, **83**, **119**, **171**, **180**, **205**, **249**, **286**).

In numerose occasioni la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l'individuazione dell'oggetto (sentenze nn. **166**, **178**, **194**, **233**, **264**), dei parametri (sentenze nn. **93**, **153**, **258**, **289**), la motivazione (sentenze nn. **56**, **81**, **119**, **147**, **153**, **166**, **171**, **178**, **233**,

258, **289**) o la formulazione (sentenze nn. **41**, **119**, **147**, **178**) delle censure.

La sentenza n. **56** ha chiarito che la ricorrente "contesta il mancato coinvolgimento delle regioni nella gestione di un fondo settoriale, invocando congiuntamente le norme relative all'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale e il principio di leale collaborazione. Dalla motivazione complessiva della censura, comprendente la citazione di alcune decisioni della Corte, emergono in modo sufficientemente chiaro le ragioni per le quali l'istituzione e la previsione della gestione unilaterale di un fondo settoriale comprimerebbero tutte e tre le forme di autonomia". Secondo la sentenza n. **81**, "l'Avvocatura dello Stato ha indicato nel ricorso la competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale, precisando che essa deve svolgersi in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale e ha individuato tali ultimi limiti nel principio generale di riserva di contrattazione collettiva (…). Tale argomentazione è sufficiente (…) a ritenere ammissibile il ricorso, avendo lo Stato individuato seppure in via sintetica, ma comunque univoca, i motivi di eccedenza dalle competenze statutarie nel contrasto con il principio generale di riserva della contrattazione collettiva e le norme interposte che lo declinano". La sentenza n. **93** ha replicato all'eccepita mancata evocazione dei parametri statutari che l'esercizio della funzione legislativa da parte delle autonomie speciali "può in ipotesi rivelarsi anche in diretto e frontale contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in tutti quei casi in cui la disciplina regionale o provinciale realizzi una vera e propria invasione della competenza statale, dettando una normativa che, prima ancora che lesiva dei parametri statutari dettanti il limite delle norme di riforma economico-sociale, pretenda di sostituirsi a quella posta dallo Stato". La sentenza n. **119** ha ritenuto la motivazione del ricorso "sufficiente, benché stringata". Infatti, dall'esposizione del motivo di impugnazione è emersa con chiarezza "l'inutilità di uno scrutinio condotto alla luce delle norme statutarie". La sentenza n. **147** ha riconosciuto che "la difesa statale si è posta il problema della applicabilità della disciplina statale della VIA alla Regione speciale, per poi risolverlo in senso positivo, sostenendo l'opponibilità, anche alle Regioni speciali, della competenza esclusiva della tutela dell'ambiente. In tal senso, dunque, la sommarietà delle argomentazioni e la incompletezza del quadro normativo di riferimento non sono tali (…) da impedire l'esame nel merito (…). Alla luce della mancata previsione, tra le norme statutarie, di una esplicita competenza in materia di VIA, e fermo restando che l'esatta qualificazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina impugnata attiene al merito (…), l'onere argomentativo reso necessario dal regime di specialità può ritenersi soddisfatto dal ricorrente". La stessa pronuncia ha chiarito che il ricorrente "non ha inteso impugnare (…) l'intera legge regionale, ma solo le norme specificamente indicate nel corpo e nelle conclusioni dell'atto introduttivo". La sentenza n. 153 ha precisato che "la difesa statale – che esclude in partenza l'esistenza di una competenza regionale prevista nello statuto speciale e non richiama alcun parametro statutario – motiva la sussistenza della competenza legislativa dello Stato sulla base della giurisprudenza costituzionale che riconduce alla materia «tutela dell'ambiente» le norme a tutela delle acque. (…) l'argomentazione non è implausibile e assolve all'onere di motivazione gravante sul ricorrente". La sentenza n. **166** ha rilevato l'estraneità di numerosi commi al *thema decidendum* delle questioni, "fatta salva la valutazione sulla sussistenza dei presupposti per la dichiarazione d'illegittimità in via consequenziale". La medesima decisione ha, poi, osservato che il ricorso, "oltre a indicare i parametri costituzionali asseritamente violati, contiene l'illustrazione delle disposizioni impugnate e della normativa statale interposta presa a riferimento, e individua nel discostamento delle prime dalla seconda la ragione della dedotta incostituzionalità: una argomentazione, sia pure succinta, a sostegno delle censure proposte, è dunque presente". Infine, l'omessa considerazione di specifiche materie statutarie "non attiene all'ammissibilità ma al merito delle questioni, risolvendosi nell'individuazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina". La sentenza n. **178** ha affermato che le norme impugnate risultano "puntualmente indicate e altrettanto compiutamente scrutinate sul piano argomentativo quanto alle ragioni di addotta illegittimità". La pronuncia ha altresì sottolineato che, nonostante il riferimento non particolarmente dettagliato alla norma interposta, "il ricorso consente comunque di pervenire ad una puntuale ricostruzione del tenore della censura". Per la sentenza n. **194**, la Regione "ha contestato diversi profili del decreto-legge n. 113 del 2018, tutti riconducibili alla violazione dell'art. 77 Cost.", sicché "non vi è (…) contraddizione, né disomogeneità rispetto all'oggetto dell'impugnazione regionale dell'intero decreto. La ricorrente ha, infatti, ampiamente motivato in ordine alle possibili ragioni di incostituzionalità dell'atto impugnato in relazione alla carenza dei presupposti di necessità ed urgenza". Con riguardo a un'eccezione "attinente al merito piuttosto che alla ammissibilità

delle questioni", la sentenza n. **233** ne ha evidenziato il superamento "per avere la Regione in prosieguo aderito alla tesi della perdurante vigenza" del piano di rientro dal disavanzo sanitario e "per avere, unicamente in relazione a tale premessa, sostanzialmente riformulato, contro la riferita legge di conversione, le iniziali proprie censure". La decisione ha altresì chiarito che "la sovrabbondante aggregazione di parametri, in riferimento ai quali la ricorrente denuncia le riferite disposizioni del d.l. n. 35 del 2019, e quelle corrispondenti della legge di conversione, non comporta l'inammissibilità delle correlative questioni, essendone (sia pur non sempre agevolmente) identificabile il nucleo essenziale, che rimanda – reiteratamente – alla lamentata unilateralità delle modifiche apportate dal legislatore statale al piano di rientro (senza un previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regione), alla violazione del principio di leale collaborazione e alla conseguente prospettata lesione di competenze regionali, anche per effetto del carattere puntuale e di dettaglio degli interventi adottati". Secondo la sentenza n. **258**, la circostanza che "il ricorso non indica in maniera esplicita, tra quelli espressi dalla disposizione costituzionale evocata, il principio asseritamente leso (…) non giustifica (…) una pronuncia *in limine* di inammissibilità. (…) anche in considerazione dell'esplicito richiamo alla qualità di parte rivestita dalla Regione nel giudizio amministrativo, deve ritenersi che – implicitamente ma chiaramente – la interferenza denunciata dal ricorrente riguardi la violazione del principio della parità delle armi di cui al secondo comma dell'art. 111 Cost. (…) malgrado la carenza evidenziata dalla Regione, il ricorso rende comunque ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità". La sentenza n. **264** ha sostenuto che l'indicazione, nelle conclusioni, "della disposizione impugnata nel primo ricorso (…) anziché di quella oggetto del nuovo dubbio di costituzionalità (…) è riconducibile ad un errore materiale e non incide sul *thema decidendum*, per la cui individuazione occorre far riferimento alla motivazione dell'atto di promovimento (…), in effetti interamente calibrata sul secondo intervento normativo della Regione".

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 l'esatta individuazione dei termini della questione, la Corte ha ugualmente proceduto all'esame di merito, operando preliminarmente taluni chiarimenti e le opportune precisazioni (sentenze nn. **6**, **44**, **56**, **119**, **142**, **195**, **198**, **285**, **290**).

Secondo la sentenza n. **6**, "l'ammissibilità delle questioni promosse dalla Regione e il relativo *petitum* devono essere circoscritti alle statuizioni della norma contestata, non potendosi estendere alle pretese lesioni o menomazioni di specifiche attribuzioni regionali ascrivibili all'attuazione di norme diverse o a comportamenti omissivi dello Stato. Tali doglianze potrebbero essere, semmai, ove ne ricorrano i presupposti, oggetto di un conflitto di attribuzioni, non di un ricorso in via principale". La sentenza n. **44** ha precisato che – per quanto "sia il ricorso (nell'intestazione del paragrafo destinato alla censura in esame, oltre che nelle conclusioni), sia la stessa deliberazione del Consiglio dei ministri in forza della quale è stata autorizzata l'impugnazione" facciano "riferimento all'intero disposto dell'art. 24 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017" – il contenuto delle motivazioni di ambedue gli atti rende evidente che "l'oggetto specifico della questione attiene unicamente al comma 2". La sentenza n. **285** ha chiarito come, "nonostante sia stato formalmente impugnato l'intero art. 7 della (…) legge regionale, le censure dell'Avvocatura generale siano rivolte esclusivamente al comma 2", al quale si è così ritenuto "necessario delimitare l'esame della questione".

2.2. I termini per ricorrere

La sentenza n. **86** si è pronunciata per la tempestività del ricorso statale proposto nei confronti dell'art. 4 della legge lucana n. 19 del 2017, "anche se esso, nel sostituire l'art. 57 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, non impugnato, ne riproduce, in buona misura, il testo. È, infatti, avverso la nuova disposizione – anche con riguardo alla parte riproduttiva della precedente – che si appuntano le censure (…), cosicché nessun dubbio si pone circa la tempestività dell'impugnazione".

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

La sentenza n. **264**, nel respingere un'eccezione regionale di inammissibilità, ha osservato che "la relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, cui la delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri fa rinvio, contiene un'analitica indicazione dei profili di contrasto fra la norma censurata e le leggi statali invocate dal Governo quali parametri interposti, in termini del tutto corrispondenti al contenuto del ricorso".

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 Trento e di Bolzano.

22 decisioni hanno riguardato fonti legislative statali (sentenze nn. **6**, **46**, **56**, **72**, **74**, **77**, **83**, **89**, **161**, **194**, **195**, **233**, **246**, **247**; ordinanze nn. **32**, **47**, **183**, **196**, **201**, **209**, **210**, **211**); **53** pronunce hanno avuto ad oggetto leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **1**, **9**, **10**, **16**, **28**, **41**, **44**, **84**, **86**, **87**, **94**, **116**, **134**, **137**, **142**, **157**, **164**, **171**, **178**, **180**, **186**, **192**, **198**, **227**, **231**, **236**, **248**, **249**, **258**, **264**, **277**, **281**, **285**, **286**, **287**, **289**, **290**, **291**; ordinanze nn. **4**, **22**, **48**, **85**, **136**, **152**, **156**, **185**, **193**, **202**, **243**, **251**, **267**, **268**, **283**); **16** decisioni hanno interessato leggi di Regioni speciali (sentenze nn. **65**, **81**, **118**, **119**, **123**, **147**, **153**, **154**, **166**, **197**, **205**, **232**; ordinanze nn. **61**, **213**, **228**, **252**); **4** pronunce hanno investito leggi delle Province autonome (sentenze nn. **62**, **93**, **215**; ordinanza n. **190**). La sentenza n. **215** ha congiuntamente scrutinato norme di entrambe le Province autonome.

In dettaglio, delle **73** decisioni rese su ricorsi statali, **5** hanno riguardato la Regione Abruzzo (sentenze nn. **28**, **134**, **157**, **180**, **227**), **6** la Regione Basilicata (sentenze nn. **86**, **231**, **277**, **285**, **286**, **287**), **3** la Regione Calabria (sentenze nn. **164** e **264**; ordinanza n. **193**), **4** la Regione Campania (sentenze nn. **198** e **289**; ordinanze nn. **85** e **268**), **4** la Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenze nn. **81**, **119**, **153**; ordinanza n. **61**), **4** la Regione Lazio (sentenze nn. **10**, **281**, **290**; ordinanza n. **4**), **4** la Regione Liguria (sentenze nn. **1**, **44**, **236**; ordinanza n. **156**), **4** la Regione Lombardia (sentenze nn. **9**, **84**, **291**; ordinanza n. **22**), **3** la Regione Marche (sentenze nn. **142**, **249**, **258**), **3** la Regione Molise (sentenze nn. **94** e **186**; ordinanza n. **283**), **2** la Regione Piemonte (sentenza n. **171**; ordinanza n. **136**), **7** la Regione Puglia (sentenze nn. **87**, **137**, **178**; ordinanze nn. **185**, **202**, **243**, **251**), **6** la Regione Sardegna (sentenze nn. **65**, **154**, **166**, **232**; ordinanze nn. **228** e **252**), **4** la Regione siciliana (sentenze nn. **123**, **197**, **205**; ordinanza n. **213**), **2** la Regione Toscana (sentenza n. **192**; ordinanza n. **267**), **3** la Regione Umbria (sentenze nn. **116** e **248**; ordinanza n. **152**), **2** la Regione Valle d'Aosta (sentenze nn. **118** e **147**), **3** la Regione Veneto (sentenze nn. **16** e **41**; ordinanza n. **48**), **3** la Provincia autonoma di Trento (sentenze nn. **62**, **93**, **215**) e **2** la Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. **215**; ordinanza n. **190**).

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. **86** e **233** hanno escluso che l'intervenuta modifica di alcune delle norme originariamente impugnate avesse un'influenza sulle questioni sottoposte alla Corte.

La sentenza n. **86** ha, in particolare, rilevato che "le uniche, peraltro marginali, modifiche introdotte riguardano frammenti normativi che non sono stati fatti oggetto di censura da parte del ricorrente", sicché le questioni sono state estese "anche alla parte della nuova disposizione, riproduttiva di quella impugnata". La sentenza n. **233** ha osservato che "le modifiche apportate in sede di conversione alle impugnate disposizioni del d.l. n. 35 del 2019 sono marginali od ultronee, comunque indifferenti rispetto al tenore delle censure". Pertanto, le doglianze "formulate avverso il testo originario del d.l. n. 35 del 2019, previa riunione dei due ricorsi, si trasferiscono e restano (…) assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni del testo convertito, con conseguente limitazione a queste ultime dell'oggetto del giudizio".

4. Il parametro del giudizio

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 sono state prospettate in riferimento (anche) agli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, per asserita lesione delle rispettive competenze fissate nelle suddette fonti o nelle relative disposizioni di attuazione (sentenze nn. **6** e **77**; ordinanze nn. **47**, **183**, **196**, **201**, **211**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **62**, **81**, **93**, **118**, **154**, **205**, **215**, **232**; ordinanze nn. **228** e **252**).

La violazione del principio di leale collaborazione è stata dedotta nei giudizi definiti con le sentenze

nn. **6**, **56**, **72**, **74**, **77**, **83**, **161**, **194**, **195**, **233**, **246**, **247** e con le ordinanze nn. **47**, **196**, **201**.

In diverse occasioni è stata 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. **1**, **86**, **161**, **194**, **215**, **236**, **249**, **286**; ordinanze nn. **85**, **202**, **213**). Sui rapporti tra l'ordinamento interno e le fonti sovranazionali e internazionali si rinvia *infra*, Parte II, Cap. IV.

La sentenza n. **258** ha ribadito che "la questione promossa con riferimento alla violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione" riveste carattere "pregiudiziale sotto il profilo logico-giuridico rispetto a quella riferita a un parametro non compreso nel Titolo V della Parte II della Costituzione".

La sentenza n. **264** ha sostenuto che, "a prescindere da ogni considerazione sul possibile rilievo di mutamenti sopravvenuti del parametro interposto, la modifica della legge statale mantiene invariati i profili di disallineamento già rappresentati rispetto alle leggi regionali impugnate".

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 sulla persistenza 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 ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non devono essere necessariamente costruite come conflitti competenziali, ben potendo riguardare la violazione di parametri diversi da quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni.

La Corte è stata così frequentemente sollecitata dallo Stato a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte II della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (sentenze nn. **62**, **81**, **84**, **86**, **87**, **93**, **137**, **154**, **157**, **178**, **186**, **192**, **197**, **198**, **205**, **232**, **248**, **277**, **285**, **286**, **289**, **290**; ordinanze nn. **22**, **48**, **61**, **156**, **193**, **202**, **213**, **228**, **243**, **267**, **268**), o anche esclusivamente della lesione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (sentenze nn. **227** e **287**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. Per costante giurisprudenza, richiamata dalla sentenza n. **6**, "nei giudizi in via principale le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione dei parametri riguardanti il riparto di competenze tra esse e lo Stato e possono evocarne altri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni costituzionalmente garantite". Più diffusamente, le sentenze nn. **194** e **247** hanno confermato che "le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (…) e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito" (negli stessi termini la sentenza n. **195**). La sentenza n. **194** ha altresì puntualizzato che l'esigenza di "evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del condizionamento prodotto dalla norma statale impugnata". Pertanto, il vizio di ridondanza deve essere "illustrato in modo da soddisfare un duplice requisito: per un verso, non deve risultare generico, e quindi difettare dell'indicazione delle competenze asseritamente violate; per un altro, non deve essere apodittico, e deve dunque essere adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale". La decisione si è poi soffermata sull'ipotesi dell'impugnazione regionale di norme statali adottate nell'esercizio di competenze esclusive. "La circostanza che si tratti di disposizioni adottate dallo Stato nell'esercizio di proprie competenze legislative esclusive fa sì che non siano configurabili violazioni dirette del riparto di competenze disegnato dal Titolo V"; tuttavia, "ciò non implica che le Regioni non possano denunciare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto di competenze, assumendo la lesione indiretta di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite". Le

questioni sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze "sono ammissibili quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbligherebbe le Regioni – nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie – a conformarsi a una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto". In presenza di un intervento normativo statale ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa esclusiva, "affinché una censura basata sulla violazione indiretta delle competenze regionali sia ammissibile, occorre che essa sia adeguatamente argomentata". In relazione ad altre questioni, la sentenza ha confermato che "le questioni sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale – legislativa, amministrativa o finanziaria – incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali, appunto, trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese (…); e, in secondo luogo, la Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata". Affinché una censura siffatta sia ammissibile, "occorre che venga enunciata e adeguatamente argomentata la compressione degli spazi di autonomia pur sempre spettanti alle Regioni". Infine, in relazione a un ultimo gruppo di quesiti, il Collegio non ha escluso che, "nei casi in cui sussista una lesione ancorché mediata delle loro attribuzioni costituzionali, le Regioni siano legittimate a contestare norme statali per violazione di parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto di competenze". La Corte ha, infatti, "variamente configurato le forme e i modi della ridondanza sulle competenze regionali di questioni aventi a oggetto una normativa statale, giungendo a ritenere ammissibili anche questioni promosse avverso disposizioni riconducibili ad ambiti materiali riservati allo Stato". In questi casi, "grava sulla Regione ricorrente un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali".

La sentenza n. **194** ha altresì richiamato l'orientamento che ritiene possibile "motivare anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Cost. la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni". La Regione ricorrente deve però argomentare "in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale", a pena di inammissibilità di censure basate su effetti finanziari negativi "meramente generici e congetturali".

Un esito di inammissibilità per carente motivazione sulla ridondanza è stato talvolta riservato a questioni promosse dalle Regioni in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite (sentenze nn. **194** e **233**).

La sentenza n. **194** ha osservato che, di fronte a un atto legislativo "a contenuto normativo differenziato, che incide su diversi settori dell'ordinamento giuridico, tutti riferibili (…) alla competenza esclusiva dello Stato, la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali deve essere argomentata in relazione allo specifico contenuto normativo del decreto e alla idoneità dello stesso a obbligare la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali". La pronuncia ha altresì rilevato "il carattere ipotetico e meramente eventuale" di ulteriori questioni con conseguente omessa dimostrazione dell'"illegittimo condizionamento indiretto delle competenze regionali". Infatti, le censure "danno per certo che l'effetto concreto delle disposizioni impugnate sia quello di ridurre il numero dei titolari di un regolare permesso di soggiorno. Tuttavia tale motivazione non è sufficiente a dimostrare la ridondanza in concreto sulle competenze regionali". L'effettiva portata del passaggio da un permesso di soggiorno generale e atipico per seri motivi di carattere umanitario a una serie di nuovi permessi speciali "potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale". "La doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili". Diversamente, la Corte potrà essere adita in via incidentale, restando "impregiudicata (…) ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione". In ordine ad altre questioni, la decisione ha chiarito che "nessuna delle norme impugnate importa obblighi, divieti o condizionamenti, a carico delle Regioni e dei Comuni, tali da impedire loro di esercitare (…) le proprie attribuzioni legislative o amministrative, nelle (…) materie di competenza concorrente o residuale, ovvero tali da costringerli a esercitare dette attribuzioni secondo modalità costituzionalmente illegittime per lesione di

parametri costituzionali non attinenti al riparto delle competenze statali o regionali". Infine, con riguardo a un ultimo gruppo di quesiti, il Collegio ha rilevato che i ricorsi "si limitano a postulare un'astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata". La sentenza n. **233** ha addebitato alla ricorrente di avere solo asserito, ma non anche adeguatamente motivato, la ridondanza della dedotta violazione degli artt. 81 e 97 Cost. sulle competenze regionali.

In altri casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità di censure regionali per difetto di ridondanza (sentenza n. **247**) o di adeguata motivazione sul punto (sentenza n. **6**).

Per la sentenza n. **6**, "le censure proposte sono adeguatamente motivate per dimostrare la ridondanza dei profili di irragionevolezza e sproporzione sull'autonomia organizzativa e di spesa della Regione autonoma". La sentenza n. **247** ha sottolineato come, "per il concreto atteggiarsi delle specifiche opzioni esercitate in ambiti pur riservati, lo Stato possa incidere su competenze regionali concorrenti (…) secondo prospettive che la Regione può rivendicare come menomative, e di là dai limiti tracciati dalle necessità insite nell'intervento in sussidiarietà. Ove così non fosse, d'altra parte, si realizzerebbe una ipotesi di totale sottrazione al controllo costituzionale da parte delle Regioni, circa i possibili ambiti di interferenza con le relative attribuzioni, in tutte le ipotesi in cui lo Stato faccia uso degli eccezionali poteri al medesimo conferiti per surrogare carenze degli enti locali, in particolare sul versante della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. (…) introducendo la norma impugnata un meccanismo di incompatibilità tra la carica di commissario *ad acta* rispetto all'affidamento o alla prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione commissariata, si determina una automatica menomazione sul piano delle competenze, anche rispetto alla previgente disciplina, dal momento che il quadro normativo preesistente consentiva l'esercizio di quella funzione da parte del Presidente della Regione commissariata. Un *novum* normativo che finisce, quindi, per determinare (…) una significativa interferenza nella sfera regionale, anche sul versante del relativo assetto ordinamentale, riferito, per di più, alla gestione di ambiti di competenza (sanità e coordinamento della finanza pubblica) concorrenti, anche se incisi dall'intervento sostitutivo dello Stato. Non è quindi contestabile la legittimazione della Regione a far valere i vizi di una normativa che – pur se inquadrata nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato – modifica il previgente regime, direttamente riguardante non le attribuzioni del commissario *ad acta* in quanto tali, ma la persona che ricopra l'incarico di Presidente della Regione, assunto come soggetto incompatibile a svolgere quelle funzioni".

La sentenza n. **195** ha riconosciuto l'ammissibilità di censure prospettate in riferimento a parametri estranei al riparto delle competenze legislative. Infatti, la denunciata disposizione "riguarda l'accesso e la permanenza di determinate categorie di persone nei presidi sanitari, la cui organizzazione rientra nella competenza concorrente del legislatore regionale in materia di tutela della salute (...), e quindi essa, prevedendo la possibilità dell'ordine di allontanamento e del divieto di accesso di persone individuate in ragione di determinate condotte da esse tenute, avrebbe un'incidenza su tale competenza in quanto asseritamente imporrebbe di escludere le stesse dalle prestazioni sanitarie erogate in tali presidi. Le Regioni ricorrenti hanno, inoltre, adeguatamente motivato in ordine alla conseguente compressione degli spazi della loro autonomia costituzionalmente garantita nella misura in cui sarebbe loro imposto, per effetto della disposizione censurata, un criterio selettivo di accesso alle prestazioni sanitarie, la cui regolamentazione rientra nella loro competenza legislativa concorrente. Ciò assicura la ridondanza della dedotta lesione di parametri (artt. 3 e 32 Cost.) che, pur non attenendo direttamente alla competenza legislativa regionale, riguardano la tutela della salute". La pronuncia ha altresì ritenuto ammissibile una censura di violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost., "stante l'evidente incidenza sull'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali".

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito la sussistenza di un interesse attuale all'impugnazione. Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **166**, "il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto". Le sentenze nn. **178** e **290** hanno ribadito che "non osta all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via principale l'integrale coincidenza della disposizione impugnata con il testo di altra anteriore non impugnata, atteso che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile ai giudizi in via principale e che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato". Analogamente, la sentenza n. **198** ha affermato che "l'omessa impugnazione da parte dello Stato di precedenti norme regionali, analoghe a quelle oggetto di ricorso, non ha rilievo, atteso che la norma

impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato". La sentenza n. **286** ha puntualizzato che "ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell'accertamento della sua legittimità: l'istituto dell'acquiescenza non si applica invero ai giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato".

In alcuni casi sono state rigettate eccezioni di inammissibilità per difetto di interesse attuale, immediato e concreto all'impugnazione (sentenze nn. **166** e **247**), per difetto di attuale carattere lesivo della disposizione denunciata (sentenze nn. **6** e **16**) o di lesività delle disposizioni censurate in relazione alle allegazioni del ricorso (sentenza n. **65**) e per mancata impugnazione dell'originaria disposizione regionale (sentenza n. **198**) o di una specifica parte della norma denunciata (sentenza n. **247**).

All'eccepita carenza di interesse a impugnare una norma di favore, "in quanto latrice di un beneficio finanziario" per la ricorrente, la sentenza n. **6** ha replicato che la prospettazione della Regione autonoma "è ben chiara nell'individuare l'effetto lesivo della norma, che pregiudicherebbe, almeno per l'intero triennio di bilancio, l'adeguamento delle risorse finanziarie spettanti e il conseguente adeguato finanziamento delle funzioni statutariamente assegnate. L'esiguo contributo, limitato all'esercizio 2019, sarebbe lo strumento tecnico per eludere e dilazionare nel tempo l'accordo complessivo sui saldi", in ordine al quale la Regione "rivendica crediti di ben più ampia consistenza". Secondo la sentenza n. **16**, la circostanza che, "nell'economia della disciplina regionale impugnata, le modalità di accesso al sistema automatico censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri debbano essere ancora oggetto di una disciplina di dettaglio da parte di una futura deliberazione della Giunta regionale, non esclude che possa sin d'ora legittimamente censurarsi la disciplina legislativa che introduce un sistema di autorizzazione automatico, che il ricorrente ritiene lesivo della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente proprio per il suo carattere automatizzato. E ciò a prescindere da come potrebbe atteggiarsi in futuro la normativa di dettaglio". La sentenza n. **65** ha sottolineato che la difesa statale deduce "la violazione del parametro costituzionale e delle norme interposte ad opera del complessivo sistema normativo costituito, appunto, dalle disposizioni impugnate. Se è vero (…) che il testo originario della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015 – a voler seguire la prospettazione del ricorrente – poneva dubbi anche maggiori di legittimità costituzionale, non si può negare che le motivazioni addotte dalla difesa statale a sostegno dell'illegittimità costituzionale del testo oggi vigente risultano comunque adeguate". La sentenza n. **166** ha precisato che "l'asserita lesione dei criteri di ripartizione delle competenze legislative statali giustifica l'impugnativa" poiché "le norme censurate non hanno una funzione meramente ricognitiva, né sono comunque prive di portata precettiva". Per la sentenza n. **247**, "l'interesse al ricorso risulta asseverato dal fatto che la eventuale rimozione della incompatibilità, introdotta dalla disposizione impugnata, lascerebbe inalterato, per le Regioni commissariate (…), il quadro normativo previgente, con la conseguente possibilità di designare o mantenere, quale commissario *ad acta*, la persona che rivesta un incarico istituzionale presso la Regione commissariata".

La sentenza n. **194** ha confermato che le Regioni possono adire la Corte a tutela delle attribuzioni degli enti locali. Più diffusamente, la sentenza n. **195** ha chiarito che "le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale"; tale legittimazione sussiste in quanto "la stretta connessione (…) tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali"; pertanto, si è ribadita "la possibilità, per la Regione, di impugnare la legge statale per dedotta violazione di attribuzioni costituzionalmente garantite degli enti locali".

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

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata ovvero il mutamento del quadro normativo, in data successiva al ricorso e in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente, conducono alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto medio tempore attuazione (sentenze nn. **56** e **287**). Ove non ricorra quest'ultima circostanza, è generalmente constatata la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **86**, **153**, **180**, **290**). Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalle sentenze nn. **56** e **287**, la modifica della norma oggetto della questione, intervenuta in pendenza di giudizio, "determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni:

occorre che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e occorre che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione *medio tempore*" (analogamente la sentenza n. **180**).

La sentenza n. **287** ha rilevato che l'espressa abrogazione dell'impugnata norma regionale "soddisfa le pretese avanzate con il ricorso"; e che, pur in mancanza di attestazioni della Regione, non costituita, non risulta che "la norma impugnata abbia ricevuto applicazione *medio tempore*, non avendo questa un contenuto di automatica e immediata applicazione" e non essendo stato adottato il regolamento attuativo.

Per contro, nel caso esaminato dalla sentenza n. **180**, non si è potuto "escludere che le disposizioni censurate abbiano avuto *medio tempore* applicazione (…). L'assenza di qualsiasi indicazione da parte della Regione Abruzzo – la quale non ha depositato memorie in prossimità dell'udienza pubblica e, in tale sede, non ha neppure fornito alcun chiarimento – induce a ritenere non provata, infatti, la mancata applicazione delle norme censurate, anche in considerazione del loro tempo di vigenza. Non sussiste, pertanto, un presupposto imprescindibile per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere". La sentenza n. **290** ha ritenuto che la modifica dell'impugnata norma regionale, "pur risultando satisfattiva delle doglianze del ricorrente, non determina la cessazione della materia del contendere. La disposizione impugnata è stata infatti in vigore, nel suo testo originario, per un arco temporale di quasi sette mesi (dal 24 ottobre 2018 al 22 maggio 2019) e la sua formulazione letterale non consente di escludere che abbia avuto applicazione *medio tempore*".

La sentenza n. **281** ha sostenuto che le intervenute modifiche della norma impugnata "non determinano la cessazione della materia del contendere, in quanto non satisfattive". La sentenza n. **286** ha osservato che "la sopravvenuta modifica normativa (…) non ha sostanzialmente alterato il contenuto della disposizione impugnata in relazione ai motivi di ricorso e non soddisfa perciò le pretese del ricorrente, e considerata altresì l'autonoma impugnazione dello *ius superveniens* da parte del Governo, si deve escludere che sia cessata *in parte qua* la materia del contendere, e parimenti che la questione (…) debba essere trasferita o estesa al nuovo testo".

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. **192** e **194** – **2 dispositivi** –; ordinanze nn. **22**, **47**, **48**, **85**, **136**, **183**, **190**, **196**, **201**, **209**, **210**, **211**, **252**, **267**, **268**). In generale, le ordinanze nn. **22**, **48**, **201** hanno rammentato che "la rinuncia al ricorso in via principale accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo" (analogamente le ordinanze nn. **47**, **85**, **136**, **183**, **190**, **196**, **209**, **210**, **211**, **252**, **267**, **268**).

La sentenza n. **192** ha rienuto la sopravvenuta modifica dell'impugnata normativa regionale "idonea a superare i vizi di legittimità costituzionale denunciati dal Presidente del Consiglio dei ministri". Ne è seguita la rinuncia parziale dello Stato al ricorso, accettata dalla Regione resistente.

Nell'ipotesi in cui la controparte costituita non accetti la rinuncia e non risulti un suo interesse a coltivare il giudizio, non può farsi luogo alla declaratoria di estinzione del processo ma può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere. Così ha ritenuto la sentenza n. **171** in relazione a una rinuncia parziale al ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, non accettata dalla Regione resistente. Analogamente, la sentenza n. **286** – al cospetto di una rinuncia parziale del Presidente del Consiglio dei ministri al ricorso, seguita all'abrogazione di una delle norme impugnata, ma non formalmente accettata – ha dichiarato sul punto la cessazione della materia del contendere, "come espressamente richiesto dalla Regione, che ha così palesato la mancanza di interesse a coltivare il giudizio".

Peraltro, "in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso in via principale determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo" (sentenza n. **277**; ordinanze nn. **4**, **61**, **152**, **156**, **185**, **202**, **213**, **228**, **251**; nello stesso senso le ordinanze nn. **193**, **243**, **283**).

In particolare, alla rinuncia e alla mancata costituzione della Regione convenuta è conseguita l'estinzione parziale del giudizio definito dalla sentenza n. **277**. L'ordinanza n. **213** – dopo aver dato atto della circostanza che "le ulteriori questioni promosse con il medesimo ricorso sono state già decise con separate pronunce" – ha evidenziato che il Presidente del Consiglio dei ministri "ha presentato atto di rinuncia parziale al ricorso", limitatamente alla residua norma oggetto di censura per sua intervenuta abrogazione ad opera della legge siciliana n. 8 del 2018.

6. La riunione e la separazione delle cause

In relazione ai **101** ricorsi definiti nel 2019 si sono registrati **9** casi di riunione (sentenze nn. **86**, **180**, **194**, **195**, **215**, **233**, **246**, **264**; ordinanza n. **243**) e **14** di separazione (sentenze nn. **46**, **56**, **72**, **74**, **83**, **86**, **194**, **195**, **197**, **281**, **286**, **290**; ordinanze nn. **48** e **196**).

In un paio di 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. **194** e **195**). 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 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.

Le questioni definite dalla sentenza n. **194** sono state trattate in parte in udienza pubblica e in parte in camera di consiglio.

Con riferimento ai ricorsi statali avverso leggi regionali o provinciali, la riunione è stata disposta "in ragione della parziale connessione oggettiva e della parziale identità dei termini delle questioni" (sentenza n. **86**); per la "evidente connessione" delle impugnative (sentenze nn. **180** e **215**); per l'analogia (ordinanza n. **243**) o l'identità (sentenza n. **264**) delle questioni.

Per quanto concerne le impugnative regionali avverso leggi statali, i ricorsi sono stati riuniti "in ragione della parziale connessione oggettiva e della parziale identità delle questioni" (sentenza n. **194**); per la riconducibilità a "una matrice unitaria" delle disposizioni impugnate (sentenza n. **195**); per l'identità della norma censurata e la larga sovrapponibilità delle questioni (sentenza n. **246**).

La sentenza n. **233** ha riunito due ricorsi regionali proposti, rispettivamente, contro il testo originario di un decreto-legge e contro quello convertito, con modifiche "marginali od ultronee, comunque indifferenti rispetto al tenore delle censure".

La separazione pronunciata dalla sentenza n. **197** è derivata dalla necessità, ritenuta in motivazione e nel dispositivo, di svolgere "apposita istruttoria finalizzata ad acquisire elementi indispensabili ai fini della decisione", come indicati nell'allegata ordinanza.

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

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

Nelle **22** pronunce che hanno definito ricorsi delle Regioni e delle Province autonome (sentenze nn. **6**, **46**, **56**, **72**, **74**, **77**, **83**, **89**, **161**, **194**, **195**, **233**, **246**, **247**; ordinanze nn. **32**, **47**, **183**, **196**, **201**, **209**, **210**, **211**), lo Stato risulta sempre costituito.

Con riguardo alle **73** pronunce che hanno deciso ricorsi statali (sentenze nn. **1**, **9**, **10**, **16**, **28**, **41**, **44**, **62**, **65**, **81**, **84**, **86**, **87**, **93**, **94**, **116**, **118**, **119**, **123**, **134**, **137**, **142**, **147**, **153**, **154**, **157**, **164**, **166**, **171**, **178**, **180**, **186**, **192**, **197**, **198**, **205**, **215**, **227**, **231**, **232**, **236**, **248**, **249**, **258**, **264**, **277**, **281**, **285**, **286**, **287**, **289**, **290**, **291**; ordinanze nn. **4**, **22**, **48**, **61**, **85**, **136**, **152**, **156**, **185**, **190**, **193**, **202**, **213**, **228**, **243**, **251**, **252**, **267**, **268**, **283**), le **24** ipotesi di mancata costituzione delle Regioni hanno riguardato giudizi che hanno avuto i seguenti esiti: estinzione del processo per rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita (ordinanze nn. **4**, **61**, **152**, **156**, **185**, **193**, **202**, **213**, **228**, **243**, **251**, **283**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **10**, **123**, **157**, **186**, **227**); illegittimità costituzionale e inammissibilità (sentenza n. **205**); illegittimità costituzionale e non fondatezza (sentenze nn. **86** e **285**); illegittimità costituzionale, non fondatezza e estinzione (sentenza n. **277**); non fondatezza (sentenza n. **248**); non fondatezza e inammissibilità (sentenza n. **134**); cessazione della materia del contendere (sentenza n. **287**).

In particolare, i **24** casi di mancata costituzione hanno interessato le Regioni Abruzzo (sentenze nn. **134**, **157**, **227**), Basilicata (sentenze nn. **86**, **277**, **285**, **287**), Calabria (ordinanza n. **193**), Friuli-Venezia Giulia (ordinanza n. **61**), Lazio (sentenza n. **10**; ordinanza n. **4**), Liguria (ordinanza n. **156**), Molise (sentenza n. **186**; ordinanza n. **283**), Puglia (ordinanze nn. **185**, **202**, **243**, **251**), Sardegna (ordinanza n. **228**), Sicilia (sentenze nn. **123** e **205**; ordinanza n. **213**) e Umbria (sentenza n. **248**; ordinanza n. **152**).

Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, i Giudici hanno confermato il tradizionale

insegnamento secondo cui "il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili" (ordinanza n. **213**).

Un dispositivo di inammissibilità dell'intervento di soggetti terzi privi di potestà legislativa è contenuto nell'ordinanza n. **213** (in relazione all'intervento dell'Associazione siciliana della Stampa).

8. Le decisioni della Corte

Le **95** decisioni rese nel 2019 sono costituite da **67** sentenze e **28** ordinanze.

8.1. Le decisioni interlocutorie

Non risultano pronunciate ordinanze lette in udienza concernenti l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti non rientranti nel novero dei titolari di potestà legislativa.

La sentenza n. **197** ha, tra l'altro, disposto che, entro sessanta giorni dalla comunicazione, la Regione siciliana e il Presidente del Consiglio dei ministri, anche per il tramite del Ministro dell'economia e delle finanze, forniscano informazioni e producano documenti secondo l'allegata ordinanza istruttoria.

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, sono state **30** (sentenze nn. **192**, **194** – **2 dispositivi** –, **277**; ordinanze nn. **4**, **22**, **47**, **48**, **61**, **85**, **136**, **152**, **156**, **183**, **185**, **190**, **193**, **196**, **201**, **202**, **209**, **210**, **211**, **213**, **228**, **243**, **251**, **252**, **267**, **268**, **283**), per un totale di **31** dispositivi. L'estinzione solo parziale del giudizio è stata dichiarata con sentenza (sentenze nn. **192**, **194**, **277**) o con ordinanza (ordinanze nn. **48**, **196**, **213**); quando ha, invece, riguardato l'intero processo, l'estinzione è stata sempre dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **4**, **22**, **47**, **61**, **85**, **136**, **152**, **156**, **183**, **185**, **190**, **193**, **201**, **202**, **209**, **210**, **211**, **228**, **243**, **251**, **252**, **267**, **268**, **283**).

In prevalenza l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia del ricorrente all'impugnazione (sentenze nn. **192** e **194**; ordinanze nn. **22**, **47**, **48**, **85**, **136**, **183**, **190**, **196**, **201**, **209**, **210**, **211**, **252**, **267**, **268**).

Nei giudizi definiti con la sentenza n. **277** e con le ordinanze nn. **4**, **61**, **152**, **156**, **185**, **193**, **202**, **213**, **228**, **243**, **251**, **283** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione del processo.

B] Sono state adottate **4** pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **56**, **171**, **286**, **287**), per un totale di **4** dispositivi.

Tali decisioni sono, in primo luogo, derivate – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione o modificazione in senso satisfattivo delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **56** e **287**), *medio tempore* rimaste inattuate.

La cessazione pronunciata dalle sentenze nn. **171** e **286** è, invece, conseguita alla mancata accettazione della rinuncia parziale al ricorso da parte della Regione resistente.

C] Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **22** (sentenze nn. **16**, **46** – **2 dispositivi** –, **65**, **72**, **74**, **83**, **119** – **3 dispositivi** –, **134**, **137**, **153**, **154**, **171**, **180** – **2 dispositivi** –, **194**, **198**, **205**, **232**, **233**, **236**, **249**, **286** – **4 dispositivi** –, **290**), per un totale di **29** dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **16**, **65**, **72**, **119**, **171**, **180**, **198**, **205**, **232**, **236**, **286**, **290**), all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **137** e **153**) e delle norme europee interposte (sentenze nn. **249** e **286**), alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenza n. **154**); per l'invocazione come parametro di una norma di legge ordinaria (sentenza n. **134**); per il difetto di motivazione circa la ridondanza dell'asserita violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni (sentenze nn. **194** e **233**); per il mancato assolvimento dell'onere probatorio gravante sulla Regione ricorrente che denunci una lesione della sua autonomia

finanziaria (sentenze nn. **46**, **74**, **83**).

8.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **38** (sentenze nn. **16**, **41**, **44**, **65** – **4 dispositivi** –, **77**, **83** – **2 dispositivi** –, **84**, **86** – **3 dispositivi** –, **87**, **89**, **94**, **116**, **118**, **119** – **3** dispositivi –, **134**, **137**, **161**, **164**, **166**, **171**, **178** – **2 dispositivi** –, **180** – **2 dispositivi** –, **192**, **195**, **198**, **215** – **2 dispositivi** –, **231**, **233**, **236** – **2 dispositivi** –, **248**, **249**, **277** – **2 dispositivi** –, **281**, **285** – **5 dispositivi** –, **286** – **3 dispositivi** –, **289** – **4 dispositivi** –, **290** – **3 dispositivi** –, **291** – **2 dispositivi** –), per un totale di **63** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dal riscontro della mancata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **16**, **41**, **44**, **65**, **77**, **83**, **84**, **86**, **87**, **94**, **116**, **119**, **134**, **137**, **161**, **164**, **166**, **178**, **180**, **192**, **198**, **215**, **231**, **233**, **236**, **248**, **277**, **281**, **285**, **286**, **289**, **290**, **291**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina legislativa ha concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **84** e **87**.

L'inconferenza di uno degli evocati parametri interposti ha determinato una delle declaratorie di non fondatezza contenute nella sentenza n. **286**.

Anche nell'ambito del giudizio in via principale si può rilevare l'impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **65** – **2 dispositivi** –, **86**, **89**, **118**, **178**, **195**, **249**, **285** – **2 dispositivi** – presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione non fondata "nei sensi di cui in motivazione" (sentenze nn. **65**, **86**, **118**, **195**, **249**, **285**) o "nei termini di cui in motivazione" (sentenze nn. **89** e **178**), facendo così riferimento all'interpretazione corretta delle disposizioni impugnate fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale. Non sono, inoltre, infrequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta interpretazione della disposizione impugnata (sentenza n. **236**) ovvero riconoscono un erroneo presupposto ermeneutico (sentenze nn. **83**, **137**, **171**, **281**, **285**, **290**).

B] È stata adottata anche **1** decisione recante un dispositivo di manifesta infondatezza (ordinanza n. **32** – **2 dispositivi** –), per un totale di **2** dispositivi.

L'ordinanza n. **32** ha dedotto l'esito di manifesta infondatezza anche dalla mancata prova della circostanza che la norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi della Regione tale da comprometterne la funzionalità.

8.4. Le decisioni di accoglimento

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **42** (sentenze nn. **1**, **6**, **9** – **2 dispositivi** –, **10**, **28** – **2 dispositivi** –, **44** – **5 dispositivi** –, **56**, **62**, **65**, **72**, **74**, **81**, **86** – **9 dispositivi** –, **93**, **94**, **118** – **2 dispostivi** –, **119**, **123**, **137**, **142** – **2 dispositivi** –, **147** – **2 dispositivi** –, **153**, **154**, **157**, **166** – **2 dispositivi** –, **178** – **2 dispositivi** –, **180** – **9 dispositivi** –, **186**, **195** – **2 dispositivi** –, **197**, **205**, **227**, **231**, **246**, **247**, **258**, **264** – **2 dispositivi** –, **277** – **2 dispositivi** –, **285**, **286** – **2 dispositivi** –, **290** – **3 dispositivi** –, **291**), per un totale di **75** dispositivi.

A] Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **32** pronunce (sentenze nn. **1**, **10**, **28**, **44**, **62**, **81**, **86** – **2 dispositivi** –, **93**, **118**, **119**, **123**, **137**, **142**, **147** – **2 dispositivi** –, **153**, **154**, **157**, **166**, **178** – **2 dispositivi** –, **186**, **195**, **197**, **205**, **227**, **231**, **247**, **258**, **264**, **277**, **285**, 286, **290** – **3 dispositivi** –), per un totale di **37** dispositivi.

Generalmente queste declaratorie hanno investito uno o più articoli o commi; raramente hanno riguardato un atto legislativo nel suo complesso (sentenze nn. **123**, **157**, **227**).

Uno dei capi di dispositivo della sentenza n. **147** contiene altresì la declaratoria di illegittimità di taluni allegati "limitatamente ai numeri" ivi indicati.

B] Si sono registrate **4** decisioni contenenti un dispositivo manipolativo di tipo additivo (sentenze nn. **6**, **56**, **74**, **180** – **4 dispositivi** –), per un totale di **7** dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima "nella parte in cui non prevede" (sentenze nn. **74** e **180** – **4 dispositivi** –) un determinato contenuto, "nella parte in cui non riconosce" a una Regione adeguate risorse (sentenza n. **6**), "nella parte in cui non richiede" l'intesa con la Conferenza unificata (sentenza n. **56**).

C] Le pronunce che contengono dispositivi manipolativi di tipo ablatorio sono state **12** (sentenze nn. **9** – **2 dispositivi** –, **44** – **3 dispositivi** –, **65**, **86** – **7 dispositivi** –, **94**, **118**, **147**, **180** – **5 dispositivi** –, **264**, **277**, **286**, **291**), per un totale di **25** dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima "nella parte in cui prevede" (sentenza n. **44**) un certo contenuto, "nella parte in cui introduce" (sentenze nn. **9** – **2 dispositivi** –, **65**, **86**) o "nella parte in cui ha inserito" (sentenza n. **86**) o "là dove ha introdotto" (sentenza n. **86**) un comma, "nella parte in cui ha sostituito" un periodo (sentenza n. **86**), un comma (sentenza n. **86** – **2 dispositivi** –) o talune parole (sentenza n. **291**), "nella parte in cui ha novellato" un periodo (sentenza n. **86**), "nella parte in cui ha introdotto" (sentenza n. **286**) talune lettere di un comma, "nella parte in cui trova applicazione" in determinate aree (sentenza n. **180** – **4 dispositivi** –), "nella parte in cui consente" (sentenza n. **118**) l'esenzione da una determinata disciplina, "nella parte in cui affida" una certa disciplina a una fonte regolamentare (sentenza n. **180**), "limitatamente alla parte in cui introduce" (sentenza n. **264**) una lettera di un comma, "limitatamente alle parole" (sentenze nn. **44** – **2 dispositivi** – e **94**) o "limitatamente ai numeri" degli allegati (sentenza n. **147**) specificamente indicati nel dispositivo.

La sentenza n. **147** contiene nel medesimo capo di dispositivo anche una dichiarazione di illegittimità *tout court*. La sentenza n. **277** ha giudicato illegittime plurime disposizioni regionali "nella parte in cui limitano" a taluni soggetti lo svolgimento di determinate attività.

Il dispositivo della sentenza n. **9** è stato sostituito a seguito dell'ordinanza n. **107** di correzione di errore materiale.

D] Le decisioni che contengono un dispositivo manipolativo di tipo sostitutivo sono state **3** (sentenze nn. **72**, **195**, **246**), per un totale di **3** dispositivi. Tali pronunce sostituiscono una norma incostituzionale con altra conforme a Costituzione, dichiarando la disposizione impugnata illegittima "nella parte in stabilisce" (sentenza n. **72**), "nella parte in cui prevede" (sentenza n. **195**) o "nella parte in cui ha previsto" (sentenza n. **246**) un certo contenuto o soggetto "anziché" un altro costituzionalmente imposto o compatibile.

La sentenza n. **246** ha impiegato la formula "nei limiti e nei termini di cui in motivazione", alludendo alla ritenuta necessità di modulare temporalmente la propria efficacia nel senso di far salvi gli effetti utili dell'attività amministrativa già posta in essere in osservanza della norma dichiarata illegittima.

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **4** (sentenze nn. **28**, **44**, **142**, **166**).

La sentenza n. **28** ha dichiarato illegittima in via consequenziale una previsione che, "quantunque estranea alle censure del ricorrente, è manifestamente correlata con la norma regionale impugnata, perché è all'origine del vizio della stessa". La sentenza n. **44** ha esteso una delle dichiarazioni di illegittimità "ai restanti commi del medesimo articolo, privi di significato normativo se resi autonomi dalle disposizioni che li precedono". La sentenza n. **142** ha dichiarato consequenzialmente illegittimo il rimanente articolo dell'impugnata legge regionale in quanto "privo di un autonomo significato normativo".

9. La correzione degli errori materiali

Nel 2019 sono state adottate **3** ordinanze di correzione di errori materiali contenuti in precedenti pronunce rese in sede di giudizio principale. L'ordinanza n. **107** ha sostituito il dispositivo della sentenza n. 9 del 2019 ravvisando la necessità di correggere talune omissioni materiali: infatti, "sebbene dalla lettura congiunta della motivazione e del dispositivo si deduca che la dichiarazione di illegittimità costituzionale è limitata alle parti anzidette delle disposizioni impugnate, appare necessario apportare la suddetta specificazione per evitare fraintendimenti sulla portata della declaratoria di illegittimità". Le ordinanze nn. **184** e **235** hanno corretto gli errori materiali rispettivamente racchiusi nei dispositivi delle sentenze nn. 137 e 192 del 2019, indicando con esattezza gli estremi delle leggi regionali oggetto di impugnazione.

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel 2019 la Corte ha reso **13** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome (sentenze nn. **31** – **3 conflitti** –, **42**, **43**, **57**, **200**, **224**, **225**, **255**, **259**; ordinanze nn. **15** – **3 conflitti** –, **53**, **269**, **272** – **2 conflitti** –). L'ordinanza n. **269** si è limitata a decidere dell'ammissibilità dell'intervento in giudizio di un soggetto terzo rispetto agli enti in conflitto.

2. I soggetti del conflitto

Tutti i conflitti decisi nel 2019 (tranne quello deciso con ordinanza n. **15**) sono stati promossi contro lo Stato da Regioni (sentenze nn. **31**, **42**, **43**, **57**, **200**, **224**, **225**, **255**, **259**; ordinanze nn. **53** e **272**).

In particolare hanno proposto ricorso le seguenti Regioni ordinarie: Abruzzo (sentenza n. **42**); Emilia-Romagna (sentenze nn. **43** e **259**); Umbria (sentenza n. **57**); Calabria (sentenza n. **200**); Basilicata (sentenza n. **224**); Molise (sentenza n. **255**); e le seguenti Regioni ad autonomia speciale: Sardegna (sentenza n. **31**); Friuli Venezia-Giulia (ordinanza n. **53**); Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste (sentenza n. **225** e ordinanza n. **272**).

Ai sensi dell'art. 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso è proposto per lo Stato dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e per la Regione dal Presidente della Giunta regionale in seguito a deliberazione della Giunta stessa.

Nell'ordinanza n. **15** è stato ribadito che, in base alla costante giurisprudenza della Corte, "nessun elemento letterale o sistematico [...] consente di superare la chiara limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953 (sentenza n. 130 del 2009, con richiamo alla sentenza n. 303 del 2003); ciò in quanto l'eventuale lesione dei poteri spettanti ai rappresentanti di un ente fornito di autonomia costituzionalmente protetta, non può, in tesi, non offendere anche l'autonomia dell'ente medesimo (sentenza n. 211 del 1972), facendo così insorgere per esso l'interesse a tutelare nell'appropriata sede le proprie attribuzioni (sentenza n. 163 del 1997; nello stesso senso, altresì, sentenze n. 107 del 2015 e n. 130 del 2014)".

Nella sentenza n. **43**, nel dichiarare ammissibile l'intervento spiegato nel giudizio dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, è stato chiarito che l'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale – che espressamente prevede che il ricorso per conflitto di attribuzione debba essere notificato anche «all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo» – non contempla una "semplice *litis denuntiatio*", ma l'evocazione in giudizio di un organo dello Stato dotato di autonomia, in quanto non dipendente dal Governo, e di soggettività, sì da legittimarlo passivamente nel processo (sentenza n. 252 del 2013). In particolare, a tali organi "è riconosciuta la facoltà di intervenire nel giudizio costituzionale al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri» (sentenza n. 252 del 2013)". Quanto all'ulteriore profilo di ammissibilità relativo alla possibilità che l'intervento sia spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi alla Corte, è stato evidenziato che per i giudizi per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 87 del 1953, si osservano, in quanto applicabili, alcune disposizioni dettate in materia di conflitti tra poteri dello Stato – segnatamente gli artt. 23, 25, 26 e 38 – ma non anche l'art. 37, ultimo comma, il quale prevede che nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, gli organi interessati, «quando non compaiano personalmente», possono essere difesi e rappresentati da liberi professionisti abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori; sicché possono limitarsi a comparire – e quindi anche costituirsi – personalmente. Conseguentemente, risulta applicabile il canone generale dell'art. 20 della legge n. 87 del 1953, interpretato nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni è possibile anche la difesa personale (sentenze nn.163 del 2005 e 350 del 1998). D'altra parte, l'intervento nel conflitto tra enti spiegato personalmente proprio dalla Procura

contabile è stato ammesso anche dalle sentenze n. 252 del 2013 e n. 235 del 2015. Tuttavia, ciò non esclude che nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni un organo dello Stato, dotato di autonomia, possa essere difeso – oltre che dall'Avvocatura generale dello Stato (come nel giudizio di cui alla sentenza n. 2 del 2007) – anche da avvocati del libero foro (non diversamente che nei giudizi per conflitto tra poteri dello Stato: sentenza n. 329 del 1999).

La sentenza n. **57** ha evidenziato che, sotto il profilo soggettivo, il conflitto è ammissibile solo nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in quanto, per consolidata giurisprudenza costituzionale, "questi è l'unico legittimato a rappresentare lo Stato nei giudizi per conflitto di attribuzione proposti dalle Regioni o dalle Province autonome (*ex plurimis*, sentenza n. 198 del 2017)".

La sentenza n. **224** ha ribadito che "sebbene nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non sia ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, non può escludersi che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito dello stesso (tra le tante, sentenze n. 230 del 2017 e n. 305 del 2011; ordinanza letta in udienza, allegata alla sentenza n. 380 del 2007)". In particolare, con specifico riferimento ai conflitti su atti giurisdizionali, va dichiarato ammissibile "l'intervento di soggetti che, quali parti nel giudizio ordinario la cui decisione era oggetto del conflitto, sarebbero stati incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall'esito del giudizio per conflitto (tra tutte, sentenza n. 195 del 2007)". Condizioni queste, ritenute presenti nel caso sottoposto all'attenzione della Corte.

Anche la sentenza n. **259** – dopo aver ribadito che "nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi" – ha ricordato che la suddetta regola subisce un'eccezione nel caso "in cui l'interventore sia parte di un giudizio comune, il cui esito la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare (sentenza n. 107 del 2015)". Nel caso di specie, ricorrendo gli estremi dell'eccezione indicata, è stato dichiarato ammissibile l'intervento spiegato nel giudizio dall'assessore regionale alle politiche per la salute della Regione Emilia-Romagna, dott. Sergio Venturi. Nella stessa pronuncia è stato ammesso anche l'intervento in giudizio dell'Ordine dei medici, nonostante la mancata costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri quale parte resistente. Ciò in quanto è stato ribadito che, "nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, promossi dalla Regione nei confronti dello Stato, l'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale 'espressamente prevede che il ricorso […] debba essere notificato anche all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo' (sentenza n. 43 del 2019), di organi dello Stato dotati di autonomia e di soggettività, 'sì da legittimarl[i] passivamente nel processo (sentenza n. 252 del 2013)' (sentenza n. 43 del 2019). E ciò 'al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri' (sentenza n. 252 del 2013)". La Corte, infine, nel vagliare l'ammissibilità del ricorso ha evidenziato che "l'atto posto in essere dal citato Ordine provinciale dei medici di Bologna (…) è riferibile allo Stato 'inteso, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali' (sentenza n. 31 del 2006)". Nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, infatti, la Corte da tempo ha chiarito che "il termine Stato è impiegato dall'art. 134 Cost. in una accezione più ampia, quale 'conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost.' (sentenza n. 31 del 2006)". Più specificamente, con riferimento alle funzioni affidate all'Ordine degli esercenti le professioni sanitarie, la Corte ha evidenziato che la riconducibilità, ai soli fini del conflitto costituzionale di attribuzione tra Regione e Stato, alla sfera di competenza statale di tali funzioni "esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell'esercizio delle medesime (sentenza n. 72 del 2005)".

L'ordinanza n. **269** ha confermato "l'indirizzo giurisprudenziale per cui, sebbene nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non sia ammessa la partecipazione di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, non può tuttavia escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (*ex plurimis*, sentenze n. 230 del 2017, n. 107 del 2015, n. 305 del 2011 e n. 279 del 2008)". Nella specie è stato ammesso l'intervento di

ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo nel giudizio promosso dalla Regione Siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia con riguardo al provvedimento di quest'ultima con cui è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e controllo e la nomina degli organi straordinari della Banca di credito cooperativo.

3. Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti

Ai sensi dell'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il termine per produrre ricorso è di sessanta giorni a decorrere dalla notificazione o pubblicazione ovvero dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato.

Nell'ordinanza n. **15** è stato confermato che il *dies a quo* per la proposizione del ricorso, deve essere individuato avendo riferimento alla notificazione della richiesta di rinvio a giudizio, quale atto che ha dato origine ai conflitti (sentenze n. 328 del 2010, n. 121 del 2005 e n. 132 del 1976; ordinanza n. 195 del 2004). Al riguardo si è chiarito che non vale a differire il suddetto termine la successiva conoscenza da parte dei ricorrenti componenti del Consiglio regionale dell'intenzione della Regione Lazio di costituirsi parte civile nei loro confronti e quindi di non intervenire in difesa delle prerogative dei propri componenti.

Ai sensi dell'art. 25, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale il ricorso è depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di venti giorni dall'ultima notificazione insieme con la procura speciale, quando occorra. Il comma 4 della medesima disposizione prevede che entro il termine perentorio di venti giorni dal decorso del termine di cui al comma precedente, ha luogo la costituzione in giudizio.

La sentenza n. **200** ha affrontato due diversi profili relativi alla tempestività della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri. In primo luogo è stato chiarito che, attesa la specialità dei giudizi innanzi alla Corte, "la modalità della notifica mediante PEC non può, allo stato, ritenersi compatibile – né è stata sin qui mai utilizzata – per la notifica dei ricorsi in via principale o per conflitto di attribuzione. Ragion per cui non opera, a tal fine, il rinvio dinamico disposto dall'art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) alle 'norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale' − e ora a quelle del codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) − nel contesto delle quali la notifica a mezzo PEC è consentita". In secondo luogo, è stato ritenuto non fondato anche l'ulteriore motivo di tardività della costituzione di controparte, formulato dalla ricorrente, per asserita mancanza del contestuale deposito della delibera del Consiglio dei ministri, autorizzativa della resistenza in giudizio. Ciò in quanto è risultata allegata "all'atto di costituzione l'attestazione, proveniente dal Segretario del Consiglio dei ministri, di tale intervenuta delibera, e ciò è sufficiente ai fini della tempestività, ed ammissibilità, dell'atto di costituzione del resistente, essendo necessaria, a tal fine, la certezza della previa esistenza della delibera e non anche la contestualità del suo deposito".

4. L'interesse al ricorso

Nella sentenza n. **31**, nel rigettare un'eccezione formulata dal resistente è stato chiarito che "nei giudizi per conflitto di attribuzioni l'eventuale 'adesione della ricorrente all'intesa non pregiudica, di regola, l'interesse a ricorrere, stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte in tali giudizi (sentenze n. 130 del 2014, n. 275 del 2011, n. 95 del 2003)' (sentenza n. 36 del 2018)".

La sentenza n. **224**, nel respingere un'eccezione d'inammissibilità per cessazione della materia del contendere, ha chiarito che "la cessazione della materia del contendere ricorre quando l'atto impugnato risulti annullato con efficacia *ex tunc*, con conseguente venir meno delle affermazioni di competenza determinative del conflitto e, quindi, dell'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato, non rilevando, invece, le sopravvenienze di fatto, quale, ad esempio, il semplice esaurimento degli effetti dell'atto impugnato (*ex multis*, sentenze n. 183 del 2017, n. 9 del 2013, n. 328 del 2010 e n. 150 del 1981)".

La sentenza n. **255** ha rigettato un'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse attuale e concreto, sottolineando che "a rilevare nel conflitto tra enti sia l'interesse all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni, 'il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto

disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza' in ordine a quest'ultimo (sentenza n. 198 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 260 del 2016 e n. 9 del 2013)".

5. Il tono costituzionale del conflitto

La sentenza n. **255** ha chiarito che "la disciplina, generale e astratta, del potere sostitutivo e delle sue modalità di esercizio può essere di per sé idonea a invadere le competenze costituzionali della Regione o a comprimere il principio di leale collaborazione, laddove non preveda adeguati meccanismi di raccordo con gli enti territoriali interessati» (sentenza n. 36 del 2018)". Conseguentemente, posta l'idoneità del potere sostitutivo ad incidere sulle competenze regionali, al conflitto è stato riconosciuto il tono costituzionale, in quanto "la ricorrente non si è limitata a denunciare la mera violazione di legge, bensì 'l'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge', integrante 'un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente' (così, sentenza n. 10 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 260 del 2016 e 104 del 2016), e, pertanto, ha lamentato 'non una qualsiasi lesione' (sentenza n. 28 del 2018), ma una lesione di proprie competenze costituzionali (in questo senso, fra le tante, sentenze n. 28 del 2018, n. 52 del 2013 e n. 90 del 2011)".

Nella sentenza n. **259** la Corte, nel dichiarare prive di fondamento alcune eccezioni di inammissibilità per insussistenza del tono costituzionale del conflitto di attribuzione fra enti, ha ribadito 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; più di recente, sentenza n. 130 del 2014)". In particolare, per "conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, 'in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente' (fra le altre, vedi sentenze n. 260 e n. 104 del 2016). Sono, pertanto, prive di fondamento le eccezioni di inammissibilità del ricorso per insussistenza del tono costituzionale del conflitto.

La sentenza n. **224** ha, altresì, precisato che non è sufficiente a "riconoscere un tono costituzionale alle censure" il mero coinvolgimento di competenze e attribuzioni previste dalla Costituzione. "La natura costituzionale delle competenze, infatti, così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti, quando essi trovano un limite «nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo» (sentenza n. 81 del 2012)".

6. L'oggetto del conflitto

6.1. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2019 hanno avuto a oggetto i seguenti atti: richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma del 20 settembre 2016 (ordinanza n. **15**); i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze 21 settembre 2016 e 8 maggio 2017, adottati di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica, relativi alla determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato (sentenza n. **31**); la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, 20 febbraio 2018, n. 5, recante «Chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020 per gli enti territoriali di cui all'art. l, commi da 465 a 508, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017) (ordinanza n. **53**); il decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017) (sentenza n. **42**); l'atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598 del 9 novembre 2016, con il quale la Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna ha chiesto la condanna di alcuni consiglieri regionali o ex consiglieri regionali e due dirigenti del Consiglio regionale alla rifusione del danno erariale per responsabilità amministrativa (sentenza n. **43**); il «telegramma urgentissimo» del 6 dicembre 2018, con cui il Presidente della Giunta della Regione Calabria è stato invitato a partecipare alla riunione del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 e la delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018, avente ad oggetto la nomina

del commissario *ad acta* e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella medesima Regione (sentenza n. **200**); la sentenza del Consiglio di Stato del 20 settembre 2018, n. 5471 (sentenza n. **224**); il decreto del Ministro dello sviluppo economico 16 febbraio 2018, recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale», con particolare riferimento agli artt. 6, comma 1, e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché degli Allegati A, C e D (sentenza n. **225**); la delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018 (sentenza n. **255**); l'atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna del 30 novembre 2018 (sentenza n. **259**); i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 9 maggio 2017 e 28 marzo 2018, in materia di riparto del contributo alla finanza pubblica (ordinanza n. **272**).

La sentenza n. **224** ha ribadito che "gli atti giurisdizionali possono essere posti alla base di un conflitto di attribuzione tra enti, purché, però, il conflitto non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo contro gli errori in iudicando i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni e non potendo il conflitto surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale (*ex plurimis*, sentenze n. 107 del 2015, n. 252 del 2013, n. 81 e n. 72 del 2012, n. 130 del 2009, n. 195, n. 150 e n. 2 del 2007, n. 326 e n. 276 del 2003, n. 27 del 1999, n. 175 e n. 99 del 1991, n. 285 del 1990, n. 70 del 1985, n. 183 del 1981, n. 289 del 1974 e n. 110 del 1970)".

6.2. I comportamenti censurati

I conflitti decisi nel 2019 hanno avuto a oggetto i seguenti comportamenti: il silenzio serbato dallo Stato sulle richieste contenute nella nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017 della Regione Umbria, per l'esecuzione della sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2017, al fine di ottenere, con riferimenti ad alcuni finanziamenti, l'intera somma già assegnata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 22 dicembre 2014, n. 98884/2014, senza decurtazione (sentenza n. **57**); il silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute in relazione all'atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso il 27 dicembre 2018 (sentenza n. **259**).

La sentenza n. **57**, in linea con la precedente giurisprudenza, ha riconosciuto "l'ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti che riguardi condotte omissive, laddove queste ultime siano realmente idonee a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali (*ex multis*, sentenze n. 230 del 2017, n. 276 del 2007 e n. 187 del 1984; nello stesso senso, sentenza n. 111 del 1976)". La stessa decisione ha precisato che l'ammissibilità di un conflitto avente tono costituzionale non è inficiata dalla circostanza che il censurato comportamento omissivo è contemporaneamente oggetto di un giudizio pendente davanti all'autorità giudiziaria.

7. Il parametro del giudizio

In sede di conflitto la Corte è stata chiamata a giudicare della denunciata violazione: di norme degli statuti delle Regioni ordinarie (sentenza n. **43**); di norme degli statuti delle autonomie speciali e/o delle relative discipline attuative (sentenze n. **31** e **225**; ordinanze n. **53** e **272**); di parametri contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **31**, **42**, **43**, **57**, **200**, **224 225**, **255**, **259**; ordinanze nn. **15**, **53**, **272**); di parametri extracompetenziali (sentenze nn. **57**, **200**, **224**, **255**; ordinanza n. **53**); del principio di leale collaborazione (sentenze nn. **31**, **57**, **224**, **225**, **255**; ordinanze nn. **53** e **272**); e del principio di legittimo affidamento (sentenza n. **255**).

8. La riunione dei giudizi

Nel 2019 sono state registrate **3** ipotesi di riunioni di giudizi.

L'ordinanza n. **15** ha riunito i tre ricorsi per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia in quanto presentavano tenore letterale pressoché identico e avevano tutti ad oggetto il medesimo atto, censurato per identici profili.

La sentenza n. **31** e l'ordinanza n. **272** hanno disposto che i relativi ricorsi – rispettivamente tre e due – dovessero essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia, in considerazione della connessione soggettiva e oggettiva e della sostanziale identità delle censure proposte.

9. Le decisioni della Corte

Delle **13** pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo, **9** sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **31**, **42**, **43**, **57**, **200**, **224**, **225**, **255**, **259**) e **4** in forma di ordinanza (ordinanze nn. **15**, **53**, **269**, **272**).

9.1. Le decisioni interlocutorie

L'ordinanza n. **269** ha ammesso l'intervento di ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo nel giudizio promosso dalla Regione Siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Banca d'Italia.

9.2. Le decisioni processuali

A] Non si sono registrate pronunce contenenti dichiarazioni di improcedibilità.

B] Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nell'ordinanza n. **15** e nella sentenza n. **224**.

L'ordinanza n. **15** ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione promossi da tre ex componenti del Consiglio della Regione Lazio, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio della stessa Procura della Repubblica del 20 settembre 2016, in quanto si è escluso "che il singolo consigliere regionale sia titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette, che giustificano la sua legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione intersoggettivo".

Con la sentenza n. **224** è stato dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 20 settembre 2018, n. 5471, promosso dalla Regione Basilicata.

C] L'ordinanza n. **53** ha pronunciato l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, per intervenuta rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente.

L'ordinanza n. **272** ha pronunciato l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, per intervenuta rinuncia ai ricorsi, seguita dall'accettazione della controparte costituita.

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

9.3 Le decisioni di merito

Delle **8** decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto (sentenze nn. **31**, **42**, **43**, **57**, **220**, **225**, **255**, **259**), **5** (sentenze n. **31**, **43**, **57**, **225**, **259**) hanno accolto il ricorso; le altre **3** (sentenze nn. **42**, **200**, **255**) hanno registrato l'opposto esito di rigetto.

9.3.1 Le decisioni di accoglimento

La sentenza n. **31** ha accolto il ricorso presentato dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dello Stato, dichiarando che non spettava allo Stato adottare i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze 21 settembre 2016 e 8 maggio 2017, adottati di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica, relativi alla determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato e ha annullato, per l'effetto, *in parte qua*, i decreti menzionati.

La sentenza n. **43**, accogliendo il ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, della Procura regionale della Corte dei Conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna e della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale con atto di citazione, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto Consiglio, in carica al momento dell'adozione delle delibere contestate e, conseguentemente, ha annullato in tale parte il medesimo atto di citazione.

La sentenza n. **57**, nel decidere il conflitto promosso dalla Regione Umbria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso all'Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017.

La sentenza n. **225** – che ha deciso il conflitto promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste – ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, adottare il decreto ministeriale del 16 febbraio 2018, recante «Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale», limitatamente agli artt. 6, comma 1, e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nella parte in cui si applicano alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, nonché agli Allegati A), C) e D), nelle parti espressamente riferite alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni.

La sentenza n. **259** ha deciso il conflitto promosso dalla Regione Emilia-Romagna e ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare, a conclusione di apposito procedimento disciplinare, la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna, dott. Sergio Venturi, per aver questi proposto e contribuito a formare la delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 e al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro della salute non provvedere a seguito dell'Atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso in data 27 dicembre 2018.

9.3.2. Le decisioni di rigetto

La sentenza n. **42**, nel respingere il ricorso proposto dalla Regione Abbruzzo nei confronti dello Stato, ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017).

La sentenza n. **200** ha ritenuto non fondato il ricorso proposto dalla Regione Calabria nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il commissario ad acta e il subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Calabria.

La sentenza n. **255**, non accogliendo il ricorso proposto dalla Regione Molise, ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare con la delibera del 7 dicembre del 2018 il commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione medesima.

10. La correzione degli errori materiali

Nel 2019 è stata adottata **1** ordinanza per la correzione di errori materiali contenuti in una decisione resa in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra enti. In particolare, si tratta dell'ordinanza n. **145** che ha corretto l'errore materiale contenuto nella motivazione della sentenza n. 43 del 2019.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2019 la Corte ha reso **4** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

L'ordinanza n. **17** ha deciso il conflitto promosso da trentasette senatori a titolo di singoli parlamentari, di «Gruppo parlamentare "Partito democratico"» e di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato, in relazione alle modalità con cui il Senato della Repubblica ha approvato il disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (A.S. 981). L'ordinanza n. **39** ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato da Gerardo Silvestri, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze (Comando generale della Guardia di finanza) in relazione a una pluralità di provvedimenti giurisdizionali della Corte dei conti e della Corte di cassazione aventi ad oggetto la determinazione del relativo trattamento pensionistico. Le ordinanze nn. **274** e **275** hanno dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi presentati da alcuni parlamentari, nei confronti del Senato, della Camera dei Deputati e del Governo in relazione all'emendamento del Senato della Repubblica 29 gennaio 2019, n. 11.0.43 e alla relativa approvazione in sede di conversione del d.l n. 135 del 2018.

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. **17**, soffermandosi sul profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto, ha ribadito che in tali giudizi non possono trovare ingresso "le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (tra le altre, sentenza n. 9 del 1959 e, più recentemente, ordinanza n. 149 del 2016)". Ciò al fine di salvaguardare l'autonomia degli organi costituzionali che "non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza (da ultimo, sentenza n. 262 del 2017). Tale momento applicativo comprende 'i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori' (sentenza n. 379 del 1996)".

Nell'ordinanza n. **39** la Corte ha ribadito che il ricorrente deve "motivare la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali" (*ex plurimis*, ordinanza n. 181 del 2018).

3. I soggetti del conflitto

L'ordinanza n. **17** ha affrontato vari profili inerenti alla sussistenza del requisito soggettivo necessario per sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. In primo luogo è stato affermato che "non può ritenersi legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni (*ex* art. 37 della legge n. 87 del 1953) la minoranza di un decimo dei componenti del Senato, perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto". È stata, poi, risolta negativamente anche la questione della legittimazione ad agire del «Gruppo parlamentare "Partito democratico"» per "l'assorbente ragione che manca, nel ricorso in esame, la necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale (sull'indispensabilità di tale indicazione si veda l'ordinanza n. 280 del 2017)". Infine, la Corte ha ricordato che in talune ipotesi è stata espressamente

negata la legittimazione dei parlamentari *uti singuli* a elevare conflitto di attribuzione. In particolare, si è escluso che il singolo parlamentare fosse legittimato "a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene (ordinanza n. 163 del 2018, richiamata dall'ordinanza n. 181 del 2018)", né che potesse "lamentare la violazione del procedimento legislativo svoltosi presso l'altro ramo del Parlamento, essendo evidente l'inidoneità di tali lesioni a incidere sulle loro attribuzioni e sulle loro prerogative (ordinanze n. 181 del 2018 e n. 277 del 2017)". Inoltre, costante (sin dalla sentenza n. 1150 del 1988) è stato anche l'orientamento in base al quale, in materia di insindacabilità, competente a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria fosse "esclusivamente la Camera di appartenenza e non il singolo parlamentare, posto che la *ratio* dell'immunità è proteggere la funzione dell'organo costituzionale (come questa Corte ha sempre affermato, a partire dalla risalente sentenza n. 9 del 1970)". Tuttavia, nelle medesime decisioni si è "costantemente ribadito di dover lasciare 'impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato' (ordinanze n. 181 e n. 163 del 2018 e, già in passato, ordinanza n. 177 del 1998; nello stesso senso, sentenza n. 225 del 2001)". A tal fine "non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante *l'iter* legislativo, bensì è necessario che alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente", cioè una lesione della "sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare (sentenza n. 379 del 1996)", quale la facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità) e il potere di iniziativa, testualmente attribuito «a ciascun membro delle Camere» dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.). Nel caso di specie, però, la Corte non ha ravvisato la rispondenza delle violazioni denunciate con i criteri appena richiamati.

L'ordinanza n. **39** – che ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato da Gerardo Silvestri, in relazione a una pluralità di provvedimenti giurisdizionali della Corte dei conti e della Corte di cassazione aventi ad oggetto la determinazione del relativo trattamento pensionistico – ha ribadito che "il singolo cittadino non è legittimato a sollevare conflitto di attribuzione, non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante (ordinanza n. 277 del 2017; nello stesso senso, ordinanze n. 256 del 2016, n. 121 del 2011 e n. 85 del 2009)". Nel caso di specie, in particolare, il ricorrente, anziché prospettare la lesione di attribuzioni costituzionali, "lamenta esclusivamente la lesione di situazioni giuridiche soggettive proprie, dal momento che afferma di agire perché le sentenze e ordinanze dallo stesso individuate all'origine del conflitto non avrebbero riconosciuto in suo favore diritti patrimoniali".

Le ordinanze nn. **274** e **275** hanno ribadito che "la Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea (ordinanza n. 17 del 2019)". In tale occasione è stato, altresì, ricordato che "la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve […] essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto" (ordinanza n. 17 del 2019).

4. I profili oggettivi

4.1. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2019 hanno avuto a oggetto i seguenti atti: il disegno di legge «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021» (A.S. 981) (ordinanza n. **17**); diversi provvedimenti giurisdizionali della Corte dei conti e della Corte di cassazione aventi ad oggetto la determinazione del trattamento pensionistico del singolo cittadino ricorrente (ordinanza n. **39**); l'emendamento del Senato della Repubblica 29 gennaio 2019, n. 11.0.43 e la relativa approvazione in sede di conversione del d.l. n. 135 del 2018 (ordinanze nn. **274** e **275**).

L'ordinanza n. **39** ha chiarito che "i conflitti aventi ad oggetto atti di natura giurisdizionale non possono risolversi in mezzi impropri di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, giacché avverso gli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale valgono i rimedi consueti

riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni (ordinanza n. 284 del 2008; nello stesso senso, sentenze n. 290, n. 222, n. 150 e n. 2 del 2007)".

Le ordinanze nn. **274** e **275** – dopo aver ribadito che la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve essere limitata quanto al profilo oggettivo, alle menomazioni censurabili in sede di conflitto – hanno chiarito, in particolare, che il sindacato della Corte deve essere rigorosamente circoscritto "ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione". In altri termini, ai fini dell'ammissibilità del conflitto è necessario che "dalla stessa prospettazione di parte contenuta nel ricorso emerga 'una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita' al singolo parlamentare".

5. Le decisioni della Corte

Tutti i conflitti del 2019 sono stati decisi dalla Corte con una dichiarazione di inammissibilità (ordinanze nn. **17**, **39**, **274**, **275**) per insussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che richiede che il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali.

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2019 la Corte ha reso **1** decisione in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanza n. **127**).

L'ordinanza n. **127** ha deciso il conflitto promosso dal Procuratore della Repubblica e dal Procuratore aggiunto presso il Tribunale ordinario di Torino a seguito della deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale contenente l'audizione, dinanzi alla Commissione, dell'ingegnere Daniele Fortini del 2 agosto 2016, e al non accoglimento dell'istanza di desecretazione inoltrata alla medesima Commissione dalla Procura di Torino in data 23 giugno 2017.

2. I soggetti del conflitto

L'unica pronuncia adottata nel 2019 è stata resa a seguito di ricorso presentato dal Procuratore della Repubblica e dal Procuratore aggiunto presso il Tribunale ordinario di Torino nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (ordinanza n. **127**).

3. I profili oggettivi

Il conflitto deciso nel corso del 2019 ha avuto ad oggetto la deliberazione del 3 maggio 2017 della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, relativa al mantenimento del regime di segretezza apposto sul verbale contenente l'audizione, dinanzi alla Commissione, dell'ingegnere Daniele Fortini del 2 agosto 2016, e al non accoglimento dell'istanza di desecretazione inoltrata alla medesima Commissione dalla Procura di Torino in data 23 giugno 2017 (ordinanza n. **127**).

4. Le decisioni della Corte

La decisione adottata dalla Corte nell'anno 2019 ha assunto la forma dell'ordinanza (ordinanza n. **127**).

Essa ha dichiarato estinto il processo ai sensi dell'art. 24, comma 6, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, per rinuncia al ricorso, intervenuta in mancanza di costituzione in giudizio del resistente (ordinanza n. 31 del 2018).

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. Il principio personalista (la tutela dei diritti e dei gesti di solidarietà del disabile)

Il principio personalista, affermato dall'art. 2 Cost., "tutela la persona non solo nella sua dimensione individuale, ma anche nell'ambito dei rapporti in cui si sviluppa la sua personalità: rapporti che richiedono senz'altro il rispetto reciproco dei diritti, ma che si alimentano anche grazie a gesti di solidarietà (sentenza n. 119 del 2015). Nell'architettura dell'art. 2 Cost. l'adempimento dei doveri di solidarietà costituisce un elemento essenziale tanto quanto il riconoscimento dei diritti inviolabili di ciascuno, sicché comprimere senza un'obiettiva necessità la libertà della persona di donare gratuitamente il proprio tempo, le proprie energie e, come nel caso in oggetto, ciò che le appartiene costituisce un ostacolo ingiustificato allo sviluppo della sua personalità e una violazione della dignità umana. Peraltro, come già ricordato da questa Corte ad altro proposito (sentenza n. 258 del 2017), il principio personalista impone di leggere l'art. 2 congiuntamente all'art. 3 Cost., primo comma, che garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali», tra le quali si colloca indubbiamente la condizione di disabilità di cui i beneficiari di amministrazione di sostegno sono portatori, sia pure in forme e gradi diversi; e secondo comma, il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli, qual è appunto la condizione di disabilità, che impediscono la libertà e l'eguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona". Così la sentenza n. **114**.

2. La dignità della persona

2.1. La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

2.2. La scelta del malato per una morte ritenuta dignitosa

Si veda, in relazione alla sentenza n. **242**, la voce *La non punibilità dell'aiuto al suicidio prestato, con determinate modalità, a persone tenute in vita da trattamenti di sostegno vitale e affette da patologie irreversibili, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, e tuttavia pienamente capaci di prendere decisioni libere e consapevoli (pronuncia di illegittimità conseguente al protrarsi dell'inerzia legislativa oltre il termine indicato dalla Corte) – Auspicio rivolto al legislatore* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

3. Il riconoscimento dei diritti di libertà in relazione alla tutela e allo sviluppo del valore della persona

"L'art. 2 Cost. impegna la Repubblica italiana a riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. La previsione si presenta strettamente connessa a quella del successivo art. 3, secondo comma, che, al fine di rendere effettivi tali diritti, impegna altresì la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. L'art. 2 Cost. collega, dunque, i diritti inviolabili al valore della persona e al principio di solidarietà. I diritti di libertà sono riconosciuti, cioè, dalla Costituzione in relazione alla tutela e allo sviluppo del valore della persona e tale valore fa riferimento non all'individuo

isolato, ma a una persona titolare di diritti e doveri e, come tale, inserita in relazioni sociali. Il costituzionalismo contemporaneo è, del resto, ispirato all'idea che l'ordinamento non deve limitarsi a garantire i diritti costituzionali ma deve adoprarsi per il loro sviluppo. Di qui una concezione dell'individuo come persona cui spetta una «libertà di» e non soltanto una «libertà da»" (sentenza n. **141**).

4. I diritti fondamentali

4.1. Bilanciamento e divieto di una complessiva contrazione di tutela

Nelle operazioni di bilanciamento "non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango (sentenza n. 143 del 2013)". Così la sentenza n. **20** per la cui disamina si rinvia alla voce *La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

4.2. Insussistenza di un obbligo costituzionale o sovranazionale di assicurare, necessariamente e automaticamente, una tutela penale ai diritti fondamentali (in particolare al diritto all'onore)

La sentenza n. **37** ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 2, comma 3, lett. a), n. 2), della legge n. 67 del 2014 e 1, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 7 del 2016, impugnati, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., nella parte in cui hanno abrogato il delitto di ingiuria previsto dall'art. 594 cod. pen. La Corte, pur ritenendo l'esito di accoglimento precluso dal principio di legalità in materia penale, ha comunque confermato "il carattere fondamentale del diritto all'onore, come tale ascrivibile non solo al novero del «diritti inviolabili» riconosciuti dall'art. 2 Cost. (sentenze n. 379 del 1996, n. 86 del 1974 e n. 38 del 1973), ma anche all'art. 17 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966 (…), che espressamente tutela i diritti all'onore e alla reputazione, nonché all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (…) e, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, all'art. 7 CDFUE, i quali ultimi tutelano il più ampio diritto al rispetto della vita privata, al cui perimetro i diritti all'onore e alla reputazione vengono tradizionalmente ricondotti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, sezione terza, sentenza 6 novembre 2018, Vicent del Campo contro Spagna; sezione terza, sentenza 20 giugno 2017, Bogomolova contro Russia; sezione prima, sentenza 9 aprile 2009, A. contro Norvegia; sezione prima, sentenza 15 novembre 2007, Pfeifer contro Austria; sezione prima, sentenza 4 ottobre 2007, Sanchez Cardenas contro Norvegia). Ma dal riconoscimento di un diritto come fondamentale non discende, necessariamente e automaticamente, l'obbligo per l'ordinamento di assicurarne la tutela mediante sanzioni penali: tanto la Costituzione quanto il diritto internazionale dei diritti umani lasciano, di regola, il legislatore (e più in particolare il Parlamento, naturale depositario delle scelte in materia penale in una società democratica) libero di valutare se sia necessario apprestare tutela penale a un determinato diritto fondamentale, o se – invece – il doveroso obiettivo di proteggere il diritto stesso dalle aggressioni provenienti dai terzi possa essere efficacemente assicurato mediante strumenti alternativi, e a loro volta meno incidenti sui diritti fondamentali del trasgressore, nella logica di ultima ratio della tutela penale che ispira gli ordinamenti contemporanei. Ciò accade, segnatamente, in relazione al diritto all'onore: diritto fondamentale rispetto al quale non sono ravvisabili obblighi di incriminazione, di origine costituzionale o sovranazionale, che limitino la discrezionalità del legislatore nella determinazione delle modalità della sua tutela. Quest'ultima, pertanto, ben potrà restare affidata – oltre che ai tradizionali rimedi aquiliani – a sanzioni pecuniarie di carattere civile, come quelle apprestate dal decreto legislativo n. 7 del 2016, sulla base di scelte non censurabili" dalla Corte.

5. Il diritto alla vita (non comprende il diritto a morire)

Il diritto alla vita è "riconosciuto implicitamente – come primo dei diritti inviolabili dell'uomo (sentenza n. 223 del 1996), in quanto presupposto per l'esercizio di tutti gli altri – dall'art. 2 Cost. (sentenza n. 35 del 1997), nonché, in modo esplicito, dall'art. 2 CEDU". Tuttavia, da ambedue le citate disposizioni "discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un

aiuto a morire. Che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire, è stato, del resto, da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio (sentenza 29 aprile 2002, Pretty contro Regno Unito)". Così la sentenza n. **242** la quale, riprendendo le argomentazioni dell'ordinanza n. 207 del 2018, ha nuovamente escluso che l'incriminazione dell'aiuto al suicidio, ancorché non rafforzativo del proposito della vittima, possa ritenersi di per sé in contrasto con la Costituzione. Ciò nonostante, la relativa norma incriminatrice (art. 580 cod. pen.) è stata dichiarata illegittima, per violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con determinate modalità, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente.

6. Il diritto alla riservatezza dei dati personali

Il diritto alla riservatezza dei dati personali, "manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata (sentenza n. 366 del 1991), che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti", "trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.)"; è stato "già riconosciuto, in relazione a molteplici ambiti di disciplina, nella giurisprudenza" costituzionale (sentenze nn. 173 del 2009, 372 del 2006, 135 del 2002, 81 del 1993 e 366 del 1991); e riceve specifica protezione in varie norme europee e convenzionali. "Nell'epoca attuale, esso si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali. Si tratta dei (…) principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati devono operare nei limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati". Così la sentenza n. **20**.

7. La tutela costituzionale dell'unione omosessuale (legittimità del divieto di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita per le coppie omossessuali femminili)

La nozione di formazione sociale – "nel cui ambito l'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, e che deve intendersi come riferita a ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico" – "abbraccia anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone del medesimo sesso (sentenza n. 138 del 2010; similmente, sentenza n. 170 del 2014). Indicazione cui fa, peraltro, puntuale eco la legge 20 maggio 2016, n. 76 (…), la quale qualifica espressamente, all'art. 1, comma 1, l'unione civile tra persone dello stesso sesso quale specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione. (…) in pari tempo, (…) la Costituzione, pur considerandone favorevolmente la formazione, non pone una nozione di famiglia inscindibilmente correlata alla presenza di figli e (…), d'altra parte, la libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori (…) di sicuro non implica che la libertà in esame possa esplicarsi senza limiti (sentenza n. 162 del 2014). Essa dev'essere, infatti, bilanciata con altri interessi costituzionalmente protetti: e ciò particolarmente quando si discuta della scelta di ricorrere a tecniche di PMA, le quali, alterando le dinamiche naturalistiche del processo di generazione degli individui, aprono scenari affatto innovativi rispetto ai paradigmi della genitorialità e della famiglia storicamente radicati nella cultura sociale, attorno ai quali è evidentemente costruita la disciplina degli artt. 29, 30 e 31 Cost., suscitando inevitabilmente, con ciò, delicati interrogativi di ordine etico. (…) il compito di ponderare gli interessi in gioco e di trovare un punto di equilibrio fra le diverse istanze – tenendo conto degli orientamenti maggiormente diffusi nel tessuto sociale, nel singolo momento storico – deve ritenersi affidato in via primaria al legislatore, quale interprete della collettività nazionale, salvo il successivo sindacato sulle soluzioni adottate (…), onde verificare che esse non decampino dall'alveo della ragionevolezza". Così la

sentenza n. **221** che ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 1, commi 1 e 2, 4, 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge n. 40 del 2004, impugnati, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., nella parte in cui vietano e sanzionano in via amministrativa l'accesso delle coppie omosessuali (femminili) alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. La scelta espressa dalle disposizioni censurate si è rivelata "non eccedente il margine di discrezionalità del quale il legislatore fruisce *in subiecta materia*, pur rimanendo quest'ultima aperta a soluzioni di segno diverso, in parallelo all'evolversi dell'apprezzamento sociale della fenomenologia considerata". Non è stata così giudicata irrazionale e ingiustificata, in termini generali, "la preoccupazione legislativa di garantire, a fronte delle nuove tecniche procreative, il rispetto delle condizioni ritenute migliori per lo sviluppo della personalità del nuovo nato. In questa prospettiva, l'idea (…) che una famiglia ad *instar naturae* – due genitori, di sesso diverso, entrambi viventi e in età potenzialmente fertile – rappresenti, in linea di principio, il luogo più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato non può essere considerata, a sua volta, di per sé arbitraria o irrazionale. E ciò a prescindere dalla capacità della donna sola, della coppia omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse, all'occorrenza, le funzioni genitoriali. Nell'esigere, per l'accesso alla PMA, la diversità di sesso dei componenti della coppia – condizione peraltro chiaramente presupposta dalla disciplina costituzionale della famiglia – il legislatore ha tenuto conto, d'altronde, anche del grado di accettazione del fenomeno della cosiddetta omogenitorialità nell'ambito della comunità sociale, ritenendo che, all'epoca del varo della legge, non potesse registrarsi un sufficiente consenso sul punto". La validità delle riferite conclusioni non è stata reputata inficiata dai più recenti orientamenti della giurisprudenza comune sui temi dell'adozione di minori da parte di coppie omosessuali e del riconoscimento in Italia di atti formati all'estero, dichiarativi del rapporto di filiazione in confronto a genitori dello stesso sesso. "Vi è, infatti, una differenza essenziale tra l'adozione e la PMA. L'adozione presuppone l'esistenza in vita dell'adottando: essa non serve per dare un figlio a una coppia, ma precipuamente per dare una famiglia al minore che ne è privo. Nel caso dell'adozione, dunque, il minore è già nato ed emerge come specialmente meritevole di tutela – così nella circoscritta ipotesi di adozione non legittimante ritenuta applicabile alla coppia omosessuale – l'interesse del minore stesso a mantenere relazioni affettive già di fatto instaurate e consolidate (…). La PMA, di contro, serve a dare un figlio non ancora venuto ad esistenza a una coppia (o a un singolo), realizzandone le aspirazioni genitoriali. Il bambino, quindi, deve ancora nascere: non è, perciò, irragionevole (…) che il legislatore si preoccupi di garantirgli quelle che, secondo la sua valutazione e alla luce degli apprezzamenti correnti nella comunità sociale, appaiono, in astratto, come le migliori condizioni di partenza".

8. Il principio del consenso informato

8.1. Il consenso informato del paziente quale diritto della persona

La sentenza n. **242** ha nuovamente sottolineato il "valore costituzionale del principio del consenso informato del paziente al trattamento sanitario proposto dal medico (ordinanza n. 207 del 2018): principio qualificabile come vero e proprio diritto della persona, che trova fondamento nei principi espressi negli artt. 2, 13 e 32 Cost. (sentenze n. 253 del 2009 e n. 438 del 2008)".

8.2. Il consenso informato nella legge n. 219 del 2017

"(…) la legge n. 219 del 2017, come si evince sin dal suo titolo, dà attuazione al principio del consenso informato nell'ambito della «relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico» (art. 1, comma 2). (…) il principio – previsto da plurime norme internazionali pattizie, oltre che dall'art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e da diverse leggi nazionali che disciplinano specifiche attività mediche – ha fondamento costituzionale negli artt. 2, 13 e 32 Cost. e svolge la «funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute, in quanto, se è vero che ogni individuo ha il diritto di essere curato, egli ha, altresì, il diritto di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative» (sentenza n. 438 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 253 del 2009 e ordinanza n. 207 del 2018). In attuazione delle norme costituzionali, la legge n. 219 del 2017, pertanto, dopo aver sancito che «nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge» (art. 1, comma 1), promuove e valorizza la relazione di cura e fiducia tra medico e paziente che proprio sul consenso informato deve basarsi (art. 1, comma 2), esplicita le informazioni che il paziente ha diritto di

ricevere (art. 1, comma 3), stabilisce le modalità di espressione del consenso e del rifiuto di qualsivoglia trattamento sanitario, anche (ma non solo) necessario alla sopravvivenza (art. 1, commi 4 e 5), prevede l'obbligo per il medico di rispettare la volontà espressa dal paziente (art. 1, comma 6). La legge n. 219 del 2017 ha poi introdotto, ovviamente in correlazione al diritto all'autodeterminazione in ambito terapeutico, l'istituto delle DAT, prevedendo che ogni persona maggiorenne e capace di intendere e di volere, in previsione di un'eventuale futura incapacità di determinarsi, possa esprimere le proprie volontà in materia di trattamenti sanitari, nonché il consenso o il rifiuto rispetto ad accertamenti diagnostici o scelte terapeutiche e a singoli trattamenti sanitari, a tale scopo indicando un «fiduciario», che faccia le sue veci e la rappresenti nelle relazioni con il medico e con le strutture sanitarie (art. 4, comma 1). Il medico è tenuto al rispetto delle DAT (che devono essere redatte secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 6), potendo egli disattenderle, in accordo con il fiduciario, soltanto «qualora esse appaiano palesemente incongrue o non corrispondenti alla condizione clinica attuale del paziente ovvero sussistano terapie non prevedibili all'atto della sottoscrizione, capaci di offrire concrete possibilità di miglioramento delle condizioni di vita» (art. 4, comma 5)". Così la sentenza n. **144**.

9. Il dovere dello Stato di tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica e l'inesistenza di un diritto di portare armi (discrezionalità legislativa)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **109**, la voce *Il divieto di rilascio del porto d'armi ai condannati a pena detentiva per furto (assenza di un apprezzamento amministrativo discrezionale)* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

10. L'estraneità della prostituzione volontaria rispetto al novero dei diritti inviolabili (l'inconferenza del richiamo all'art. 2 Cost. in riferimento all'incriminazione del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione volontaria)

"Se è il collegamento con lo sviluppo della persona a qualificare la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost., non è possibile ritenere che la prostituzione volontaria partecipi della natura di diritto inviolabile – il cui esercizio dovrebbe essere, a questa stregua, non solo non ostacolato, ma addirittura, all'occorrenza, agevolato dalla Repubblica – sulla base del mero rilievo che essa coinvolge la sfera sessuale di chi la esercita". Così la sentenza n. **141** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, nn. 4), prima parte, e 8), della legge n. 75 del 1958, impugnato, in riferimento all'art. 2 Cost., nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento e il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata. La Corte non ha condiviso la tesi del rimettente secondo cui – nell'attuale contesto storico (ben diverso da quello postbellico nel quale la legge del 1958 fu concepita), che si caratterizzerebbe per la presenza di una prostituzione totalmente libera e volontaria, non dovuta né a coazione altrui né a uno stato di bisogno, tendenzialmente di élite e rivolta a clienti facoltosi, incarnata emblematicamente dalla figura della cosiddetta escort (accompagnatrice retribuita, disponibile anche a prestazioni sessuali) – la scelta di prostituirsi, ove libera e volontaria, concreterebbe una modalità di espressione della libertà di autodeterminazione sessuale, qualificabile come diritto inviolabile della persona. Invero, l'art. 2 Cost. collega i diritti inviolabili al valore della persona e al principio di solidarietà. Già la sentenza n. 561 del 1987 ha ritenuto che il catalogo dei diritti inviolabili includa la libertà sessuale, rappresentando la sessualità "uno degli essenziali modi di espressione della persona"; pertanto, "il diritto di disporne liberamente è senza dubbio un diritto soggettivo assoluto, che va ricompreso tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione ed inquadrato tra i diritti inviolabili della persona". Tali affermazioni furono rese "in rapporto a una fattispecie nella quale veniva in rilievo il profilo negativo di tale libertà, ossia il diritto ad opporsi a intrusioni altrui non volute nella propria sfera sessuale, e con riguardo alle pretese risarcitorie scaturenti dalla violazione di tale diritto". Il profilo positivo della libertà "implica che ciascun individuo possa fare libero uso della sessualità come mezzo di esplicazione della propria personalità, (…) nel limite del rispetto dei diritti e delle libertà altrui". Tuttavia, la prostituzione volontaria non é una modalità autoaffermativa della persona, che "percepisce il proprio sé in termini di erogazione della propria corporeità e genitalità (e del piacere ad essa connesso) verso o contro la dazione di diversa utilità. L'offerta di prestazioni sessuali verso corrispettivo non rappresenta affatto uno strumento di tutela e di sviluppo della persona umana, ma costituisce – molto più semplicemente – una particolare forma di attività economica. La sessualità dell'individuo non è altro, in questo caso, che un mezzo per conseguire

un profitto: una prestazione di servizio inserita nel quadro di uno scambio sinallagmatico. E come prestazione di servizi retribuita, rientrante nel novero delle attività economiche svolte in qualità di lavoro autonomo, la prostituzione è stata in effetti qualificata tanto dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nella sentenza 20 novembre 2001, causa C-268/99, Jany e altri", quanto dalla Corte di cassazione, in pronunce che hanno ritenuto assoggettabili ad imposta i proventi di tale attività. In contrario, non giova obiettare che un diritto fondamentale resta tale anche se esercitato dietro corrispettivo. "L'argomento prova troppo: ragionando in questi termini, qualsiasi attività imprenditoriale o di lavoro autonomo verrebbe a costituire un diritto inviolabile della persona, nella misura in cui richiede l'esercizio di una qualche libertà costituzionalmente garantita". In definitiva, l'art. 2 Cost. è stato invocato in modo "non conferente rispetto all'(intromissione di terzi nell') esercizio dell'attività di prostituzione".

11. La solidarietà

11.1. Il dovere tributario quale dovere inderogabile di solidarietà preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali e funzionale all'attuazione dell'uguaglianza sostanziale

"(…) nella Costituzione il dovere tributario, inteso come concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale – come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione – alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi: sia quelli sociali – come, ad esempio, la tutela della salute, che peraltro deve essere assicurata gratuitamente agli indigenti (art. 32, primo comma, Cost.) ¬– sia gran parte di quelli civili (si pensi alla spesa necessaria per l'amministrazione della giustizia, che è funzionale a garantire anche tali diritti). È infatti da tale legame, anche in forza della funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo comma, Cost., che discende la riconducibilità del dovere tributario al crisma dell'inderogabilità di cui all'art. 2 Cost., che rende, oltretutto, di immediata evidenza come il disattenderlo rechi pregiudizio non a risalenti paradigmi ma in particolare al suddetto sistema dei diritti. Tale qualifica, tuttavia, dato il contesto sistematico in cui si colloca, si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.). Sicché quando il legislatore disattende tali condizioni, si allontana dalle altissime ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario: in queste ipotesi si determina un'alterazione del rapporto tributario, con gravi conseguenze in termini di disorientamento non solo dello stesso sviluppo dell'ordinamento, ma anche del relativo contesto sociale". Così la sentenza n. **288**.

11.2. Le misure assistenziali in caso di menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari (discrezionalità legislativa nelle scelte di politica sociale incidenti sulla finanza pubblica)

"(…) la menomazione della salute – non provocata da responsabilità delle autorità sanitarie, né conseguente all'adempimento di obblighi legali o alla spontanea adesione a raccomandazioni di quelle stesse autorità – può comportare il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 2 e 38, secondo comma, Cost., a misure di natura assistenziale, disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità (sentenze n. 342 del 2006, n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996). Viene in rilievo, in quest'ultima ipotesi, una misura di sostegno economico fondata sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua dei citati artt. 2 e 38 Cost., a fronte di eventi che hanno generato una situazione di bisogno. Proprio al novero di tali misure è da ascrivere l'indennizzo riconosciuto dall'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007 ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia, determinata dall'assunzione dell'omonimo farmaco. A fronte di consimili situazioni di bisogno, questa Corte ha anche affermato che la determinazione del contenuto e delle modalità di realizzazione degli interventi assistenziali avviene secondo criteri rimessi alla discrezionalità del legislatore, in base ad una ragionevole ponderazione con altri interessi e beni di pari rilievo costituzionale (sentenze n. 342 del 2006 e n. 118 del 1996). Questa stessa Corte ha tuttavia sottolineato che, in tali casi, le scelte discrezionali che il legislatore può compiere – nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura, della gradualità e dei modi di erogazione delle provvidenze da adottare – non devono essere affette da palese arbitrarietà o irrazionalità, e in particolare

non devono comportare una lesione, oltre che del nucleo minimo della garanzia, anche della parità di trattamento tra i destinatari (sentenze n. 293 del 2011, n. 342 del 2006 e n. 226 del 2000). (…) Il diritto a misure come quella in esame, a norma degli artt. 2 e 38 Cost., non è indipendente dal necessario intervento del legislatore, al quale spetta apprezzare qualità, misura e modalità di erogazione delle provvidenze, nonché la loro gradualità, in relazione a tutti gli elementi di natura costituzionale in gioco, compresi quelli finanziari (sentenze n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996), componendo nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato (sentenza n. 27 del 1998)". Così la sentenza n. **55** per la cui disamina si veda la voce *L'indennizzo riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide (estensione del beneficio ai nati nel 1958 e nel 1966 a far data dal 1° gennaio 2008)* in *I rapporti economici – L'assistenza*.

11.3. La socializzazione del danno alla persona (i limiti alla tutela risarcitoria del danno alle cose cagionato da veicolo non identificato)

La sentenza n. **98** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 283, comma 2, del d.lgs. n. 209 del 2005, come modificato dal d.lgs. n. 198 del 2007, impugnato, in riferimento all'art. 2 Cost., nella parte in cui, in caso di sinistro causato da circolazione di veicolo non identificato, subordina la risarcibilità del danno alle cose – il cui ammontare sia superiore all'importo di euro 500, per la parte eccedente tale ammontare – alla sussistenza di danni gravi alla persona. Dopo aver precisato che "il dovere inderogabile di solidarietà – che appartiene ai principi generali nella tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione − trova un elettivo campo di applicazione in normative che realizzano specifiche fattispecie di socializzazione del danno, soprattutto alla persona", la Corte ha ricordato che, con riferimento alle vittime della circolazione stradale, già nella sentenza n. 79 del 1992 affermava che «desta allarme sociale il mancato ristoro del danno alla persona cagionato da soggetto non identificato». Nella fattispecie in esame il dovere di solidarietà ha anche una più specifica fonte internazionale ed europea. Infatti, la Convenzione di Strasburgo del 20 aprile 1959 e varie direttive comunitarie "hanno previsto l'istituzione di un Fondo di garanzia per risarcire le «vittime della strada» quanto al danno alla persona. Le direttive 2005/14/CE e 2009/103/CE hanno poi ampliato questa tutela prescrivendo che gli Stati membri approntino, per il tramite del Fondo di garanzia, una tutela risarcitoria anche per il danno alle cose quando c'è stato un danno grave alla persona cagionato, in particolare, da un veicolo non identificato. Ciò il legislatore ha fatto (…) con il d.lgs. n. 198 del 2007, modificando l'art. 283 cod. assicurazioni private e prevedendo, appunto, tale garanzia risarcitoria negli stessi termini della normativa europea. Può, quindi, dirsi rispettata la prescrizione del generale dovere di solidarietà mediato, nello specifico, dal menzionato obbligo derivante dalla normativa europea, rimanendo pur sempre fermo «che "il dovere di aiutare chi si trova in difficoltà per una causa qualunque" può essere adempiuto dal legislatore secondo criteri di discrezionalità e sulla base della "necessaria ragionevole ponderazione con altri interessi e beni di pari rilievo costituzionale"» (sentenza n. 226 del 2000)". Per l'ulteriore disamina della pronuncia si veda l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

12. La struttura pluralista della Costituzione (l'ordinamento sportivo: l'equilibrio tra la tutela della sua autonomia e il rispetto dei principi costituzionali)

La sentenza n. **160** ha sottolineato la natura, "per taluni profili originaria e autonoma, dell'ordinamento sportivo, che di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria. Nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice. Per altro verso, la disciplina legislativa di meccanismi di collegamento, anche diretto, fra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale trova un limite nel necessario rispetto dei principi e dei diritti costituzionali. La regolamentazione statale del sistema sportivo deve dunque mantenersi nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre

garanzie costituzionali che possono venire in rilievo, fra le quali vi sono – per quanto qui interessa trattando della giustizia nell'ordinamento sportivo – il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost. In termini concreti tutto ciò fa sì che la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, se non può evidentemente comportare un sacrificio completo della garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, può tuttavia giustificare scelte legislative che, senza escludere tale protezione, la conformino in modo da evitare intromissioni con essa non armoniche, come il legislatore ha valutato che fosse, nel caso in esame, la tutela costitutiva". Per l'ulteriore disamina della pronuncia si veda la voce *L'esclusione della tutela di annullamento nelle controversie relative a sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa*.

13. Il Terzo settore

13.1. La tutela degli animali e la prevenzione del randagismo quali attività di interesse generale demandate a tutti i soggetti del Terzo settore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **277**, la voce *La (illegittima) limitazione alle sole associazioni riconosciute di volontariato animalista dello svolgimento di talune attività di tutela degli animali di affezione (norme della Regione Basilicata)* in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo*.

13.2. La possibilità per la Regione di stipulare accordi e intese con enti e associazioni del Terzo settore per contrastare fenomeni di illegalità e criminalità (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **285** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lett. d), della legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui – prevedendo la possibilità per la Regione di stipulare accordi e intese con enti e associazioni del terzo settore ovvero iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo – discriminerebbe quelle associazioni che, pur operanti sul territorio regionale, sarebbero iscritte nel registro nazionale ai sensi della legge n. 383 del 2000 e non in quello regionale. Invero, la norma "si riferisce, per un verso, alle associazioni di volontariato regionale, disciplinate dalla relativa legge della Regione e, per altro verso, alle associazioni afferenti al terzo settore. Poiché l'espressione 'ovvero' (…) assume un valore disgiuntivo e non meramente esplicativo, la disposizione impugnata non può non riferirsi anche alle associazioni iscritte al registro nazionale" di cui agli artt. 45 e ss. del Codice del Terzo settore.

14. La cittadinanza

14.1. Il riconoscimento della cittadinanza ai soggetti originari dei territori già appartenuti all'Impero austro-ungarico ed emigrati all'estero prima del 16 luglio 1920 nonché ai loro discendenti

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **149**, la voce *La possibilità di svolgere attività lavorativa per i titolari di permesso di soggiorno per attesa cittadinanza (rilasciato ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico ed emigrate prima del 16 luglio 1920)* in *Il diritto al lavoro*.

15. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza

15.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto

15.1.1. Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili

"Solo l'accertata «piena omogeneità delle situazioni poste a raffronto» potrebbe comportare l'estensione della disciplina invocata quale *tertium comparationis* (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2017, n. 290 del 2010 e n. 431 del 1997; ordinanza n. 398 del 2001)". Così la sentenza n. **76.**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **3**, la voce *Il generale obbligo del condannato di pagare le spese di custodia dei beni in sequestro* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Le spese di giustizia*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **12**, la voce *Il nuovo regime di limitata pignorabilità dei trattamenti pensionistici accreditati su conto corrente bancario o postale del debitore: estensione alle procedure esecutive pendenti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2015 (seguito al monito contenuto nella sentenza n. 85 del 2015)* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **26**, la voce *La tutela dei terzi creditori rispetto al sequestro e alla confisca di prevenzione (disciplina transitoria)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **29**, la voce *La tutela del lavoratore ceduto nei confronti del datore di lavoro cedente che non ottemperi all'ordine di riammissione nell'impresa dopo l'accertamento della nullità, inefficacia o inopponibilità della cessione del ramo d'azienda (diritto al risarcimento del danno e alla controprestazione)* in *I rapporti economici – Il lavoro*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, la voce *I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **49**, la voce *Gli sgravi contributivi riguardanti le zone agricole svantaggiate o di montagna: la rilevanza della provenienza del prodotto (illegittimità del divieto di ripetizione dei maggiori contributi versati prima dell'adozione di norma interpretativa)* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **55**, la voce *L'indennizzo riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide (estensione del beneficio ai nati nel 1958 e nel 1966 a far data dal 1° gennaio 2008)* in *I rapporti economici – L'assistenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **82**, la voce *La richiesta relativa alla cosiddetta contestazione fisiologica del reato concorrente* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il patteggiamento.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **99**, la voce *La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La detenzione domiciliare.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **110**, la voce *Il raddoppio del termine di prescrizione del reato di crollo colposo (equiparazione alla fattispecie dolosa)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La prescrizione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **121**, la voce *L'accertamento dei contributi previdenziali agricoli basato sulla stima tecnica del fabbisogno di manodopera dell'azienda* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **135**, la voce *L'anticipazione, a carico dell'erario, degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio di genitore irreperibile nei processi di adottabilità* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **149**, la voce *La possibilità di svolgere attività lavorativa per i titolari di permesso di soggiorno per attesa cittadinanza (rilasciato ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico ed emigrate prima del 16 luglio 1920)* in *Il diritto al lavoro*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **150**, la voce *I termini per la promozione e la conclusione del procedimento disciplinare a carico di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria già condannati definitivamente in sede penale per i medesimi fatti* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **172**, la voce *La procedura esecutiva di pignoramento presso terzi: l'accertamento dell'obbligo del terzo pignorato in caso di contestazioni sulla sua dichiarazione* in *La tutela giurisdizionale dei diritti – Il procedimento civile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, la voce *Il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio (riferibilità alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio) – Invito al legislatore* in *I rapporti civili – I principi*

costituzionali in materia penale – I reati.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **192**, la voce *L'utilizzazione, da parte della Regione, di personale temporaneamente assegnato da altre amministrazioni per la realizzazione di singoli progetti sulla base di appositi protocolli (norme della Regione Toscana)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, la voce *La sanzione amministrativa per la vendita o l'immissione in commercio di prodotti sementieri non rispondenti ai requisiti stabiliti o indicati sulla merce (ammontare minimo)* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **218**, la voce *Il trattamento tributario del riscatto della posizione individuale maturata presso una forma di previdenza complementare collettiva (estensione ai dipendenti pubblici del più favorevole regime fiscale previsto per i dipendenti privati nel periodo 2007-2017)* in *I tributi*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **221**, la voce *Il divieto (sanzionato amministrativamente) di consentire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie omosessuali (femminili)* in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **229**, la voce *La possibilità di concedere i benefici penitenziari ai condannati a pena detentiva temporanea per sequestro di persona a scopo di estorsione, terrorismo o eversione (rimozione, conseguente a monito inascoltato, della condizionei di avvenuta espiazione di almeno i due terzi della pena)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **241**, la voce *Il trasferimento alla Scuola nazionale dell'amministrazione dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola nazionale dell'economia e delle finanze (applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari)* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **245**, la voce *La (illegittima) attribuzione al debitore non fallibile della possibilità di chiedere il pagamento parziale dell'IVA (cd. falcidia), anziché la sola dilazione, in sede di ricorso per l'omologazione di un accordo di composizione della crisi* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Procedure concorsuali*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **254**, le voci *La (illegittima) subordinazione dell'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del piano delle attrezzature religiose (norme della Regione Lombardia)* e *L'illegittimo divieto di approvare il piano delle attrezzature religiose separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (norme della Regione Lombardia)* in *I rapporti civili – La libertà religiosa*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **270**, la voce *Il potere del giudice di rilevare l'espulsione dell'imputato straniero, eseguita prima dell'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio, e di pronunciare sentenza di non luogo a procedere* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **277**, la voce *La (illegittima) limitazione alle sole associazioni riconosciute di volontariato animalista dello svolgimento di talune attività di tutela degli animali di affezione (norme della Regione Basilicata)* in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **279**, la voce *L'equiparazione del mancato esperimento della procedura esecutiva (decorsi 24 mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione) alla comunicazione di infruttuoso esperimento, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione – Monito al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – L'esecuzione delle pene pecuniarie*.

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **285**, la voce *La possibilità per la Regione di stipulare accordi e intese con enti e associazioni del Terzo settore per contrastare fenomeni di illegalità e criminalità (norme della Regione Basilicata)* in *Il Terzo settore*.

15.1.2. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti

La sentenza n. **208** ha puntualizzato che una norma eccezionale "non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza" (sentenze nn. 20 del 2018 e 298 del 1994). Per risalente orientamento della Corte, "in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio; viceversa, quando si adotti come *tertium comparationis* la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima" (sentenze nn. 298 del 1994 e 383 del 1992; ordinanze nn. 666 e 582 del 1988).

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, la voce *La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **21**, la voce *L'impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il giudizio arbitrale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **30**, la *voce La tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato licenziati dopo aver lavorato per almeno 270 giornate (modalità di determinazione dell'indennità)* in *I rapporti economici – Il lavoro*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **32**, la voce *La "rottamazione*-bis*" delle cartelle di pagamento* in *I tributi – La riscossione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **35**, la voce *Preclusione per l'ente di volontariato esercente un'attività economica* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **36**, la voce *La sospensione automatica degli amministratori degli enti locali in caso di condanna non definitiva, anche anteriore all'elezione o alla nomina, per i reati più gravi e per i reati contro la pubblica amministrazione* in *Gli enti locali – Gli organi*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **50**, la voce *La concessione dell'assegno sociale allo straniero: il requisito ulteriore della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (legittimità in riferimento a una prestazione rivolta a soggetti stabilmente inseriti in Italia)* in *I rapporti economici – L'assistenza*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **58**, la voce *Le controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee: l'obbligo della preventiva e motivata autorizzazione dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria e del ricorso all'arbitrato (disciplina transitoria e a regime)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il giudizio arbitrale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **68**, la voce *La sospensione del processo con messa alla prova degli imputati minorenni: diversità rispetto all'omologo istituto previsto per i maggiorenni e all'affidamento in prova al servizio sociale (determinazione giudiziale della pena da eseguire in caso di esito negativo)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **75**, la voce *Il perfezionamento della notifica telematica per il notificante al momento di generazione della ricevuta di accettazione (la scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **76**, la voce *L'estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale mediante oblazione processuale a seguito di adempimento tardivo della prescrizione dell'organo di vigilanza ed eliminazione delle conseguenze del reato* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, la voce *Le procedure di chiamata dei professori universitari (la mancata previsione, quale causa di incandidabilità, del rapporto di coniugio con soggetto già inserito*

nel dipartimento, giustificata dalle ragioni dell'unità familiare) in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **88**, le voci *Il divieto di bilanciamento, in caso di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime, della circostanza attenuante del concorso di colpa della parte offesa con le aggravanti di guida in stato di ebbrezza e di attraversamento di un'intersezione con il semaforo rosso* e *La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di condanna o patteggiamento per omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime (illegittimità dell'automatismo per le ipotesi diverse da quelle aggravate per guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **90** e all'ordinanza n. **262**, la voce *La disciplina del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari (il criterio del valore di vendita dell'immobile pignorato e il differimento della liquidazione al momento della vendita, salvo acconti)* in *L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati – Gli ausiliari del giudice*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, la voce *Il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni esistenti (mancato assoggettamento alle soglie di punibilità previste per il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **97**, la voce *L'obbligatorietà nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo (diversità di regime)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – La mediazione civile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **98**, la voce *I limiti alla tutela risarcitoria del danno alle cose cagionato da veicolo non identificato – Auspicio rivolto al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **104**, la voce *La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione* in *I tributi – La riscossione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, la voce *La speciale procedura selettiva dei dirigenti scolastici riservata, tra gli altri, a soggetti in lite con l'amministrazione in relazione a concorsi risalenti nel tempo* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **115**, la voce *La sanzione amministrativa pecuniaria per l'omessa comunicazione di documenti, dati e notizie richiesti dal Ministero dello sviluppo economico o dall'AGCOM in materia di servizi di comunicazione elettronica* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **120**, la voce *La generale causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità dell'offesa (inapplicabilità ai reati di competenza del giudice di pace)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **121**, la voce *L'accertamento dei contributi previdenziali agricoli basato sulla stima tecnica del fabbisogno di manodopera dell'azienda* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **130**, la voce *La disciplina transitoria del reclutamento degli insegnanti delle scuole secondarie (l'esclusione dei dottori di ricerca dal concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento)* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **141**, la voce *L'incriminazione del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione volontaria (conforme ai principi di offensività, tassatività e determinatezza)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **143**, la voce *L'(illegittimo) obbligo di restituzione alla Regione dei fondi rischi istituiti presso i consorzi garanzia fidi valdostani in caso di fusione con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – la Regione Valle d'Aosta*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **155**, la voce *L'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva nel procedimento per decreto penale (il tasso giornaliero di ragguaglio e la condizione economica dell'imputato)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **159**, la voce *Il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio (in particolare, il termine di liquidazione di 24 mesi nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio o dell'anzianità massima) – Monito al legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **207**, la voce *Il trattamento sanzionatorio dell'acquisto di cose di sospetta provenienza* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **208**, la voce *La limitazione della condonabilità degli interventi di ristrutturazione comportanti aumento delle unità immobiliari all'ipotesi delle sole unità ottenute attraverso il recupero dei sottotetti in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari (norme della Regione Emilia-Romagna)* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **216**, la voce *Il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per il delitto di furto in abitazione – Segnalazione al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **221**, la *voce Il divieto (sanzionato amministrativamente) di consentire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie omossessuali (femminili)* in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – Procreazione medicalmente assistita*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **240**, la voce *La soppressione dal 1° settembre 2014 dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione, attribuiti ai dirigenti cessati dal servizio dopo il 1° ottobre 1990 (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **256**, la voce *L'esonero contributivo dei datori di lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate negli anni 2015-2016 (la diversa condizione del lavoratore beneficiario di CIGS e del soggetto privo di occupazione)* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **273**, la voce *L'inammissibilità del ricorso per tardiva costituzione del ricorrente, pur in presenza di regolare costituzione della parte resistente* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione tributaria*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **284**, la voce *La pena della reclusione fino a tre anni per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **288**, la voce *L'addizionale IRES dell'8,5% applicata, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, alle imprese creditizie, finanziarie e assicurative* in *I tributi.*

15.1.3. Uguaglianza e presunzioni assolute

"(…) le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di uguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula *dell'id quod plerumque accidit*" (sentenza nn. 268 del 2016, 185 del 2015, 232, 213 e 57 del 2013, 291, 265 e 139 del 2010, 41 del 1999, 139 del 1982). In particolare, "l'irragionevolezza di una presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia possibile formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione". Così la sentenza n. **253** per la cui disamina si veda la voce *La riconosciuta possibilità di concedere permessi premio ai condannati, anche all'ergastolo, per gravi delitti (compresa l'associazione mafiosa e i reati di contesto mafioso) pur in assenza di collaborazione con la giustizia, ove siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità e il pericolo di ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – I permessi premio.*

15.1.4. Il principio di uguaglianza e il fluire del tempo

"(…) spetta all'apprezzamento discrezionale del legislatore, in coerenza con il generale canone di ragionevolezza, delimitare la sfera di applicazione delle normative che si succedono nel tempo. Non contrasta di per sé con il principio di eguaglianza il trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie in momenti diversi nel tempo" (sentenza n. 104 del 2018). Così la sentenza n. **240** esaminata in *I rapporti economici – La previdenza* alla voce *La soppressione dal 1° settembre 2014 dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione, attribuiti ai dirigenti cessati dal servizio dopo il 1° ottobre 1990 (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)*.

15.1.5. Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato

L'ordinamento civile "si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati". Così la sentenza n. **175**.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **81**, la voce *Il rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e l'esigenza di uniformità di disciplina nel territorio nazionale* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **84**, la voce *Le locazioni turistiche (norme della Regione Lombardia)* in *Le materie di competenza residuale – Turismo*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **119**, la voce *La maggiorazione del canone demaniale in caso di proroga (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – Le concessioni di derivazione d'acqua*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, la voce *La prevenzione delle epidemie in ambito nosocomiale (norme della Regione Puglia)* in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, la voce *L'(illegittima) attribuzione alle direzioni sanitarie del potere di imporre trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione nazionale come obbligatori o raccomandati (norme della Regione Puglia)* in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – La salute dei cittadini*.

15.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità

15.2.1. Il canone di razionalità della legge; la tecnica del giudizio di ragionevolezza

"(…) questa Corte ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di razionalità della legge svincolato da una normativa di raffronto, essendo sufficiente un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 87 del 2012). Il principio di ragionevolezza «è dunque leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata (sentenza n. 416 del 2000). [In questi casi] il giudizio di ragionevolezza [consiste] in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007)» (sentenza n. 86 del 2017)". Così la sentenza n. **6**.

In presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti fondamentali, "il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi". Così la sentenza n. **20** ove sono richiamate le sentenze nn. 137 del 2018, 10 del 2016, 272 e 23 del 2015, 162 e 1 del 2014.

15.2.2. Le declinazioni della ragionevolezza: razionalità intrinseca della norma, congruità e proporzionalità dell'intervento legislativo rispetto alle finalità perseguite, limite alla discrezionalità del legislatore, coerenza sistematica dell'ordinamento

Si veda, in relazione alla sentenza n. **2**, la voce *La sanatoria di interventi edilizi subordinata al pagamento di un'oblazione (norme della Regione Lazio)* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **26**, la voce *La tutela dei terzi creditori rispetto al sequestro e alla confisca di prevenzione (disciplina transitoria)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **27**, la voce *L'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili e il rispetto di una distanza minima per le sale autorizzate all'esercizio del gioco (norme della Regione Abruzzo di contrasto alla ludopatia)* in *Le materie di competenza concorrente – La tutela della salute – La salute dei cittadini*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **35**, la voce *Preclusione per l'ente di volontariato esercente un'attività economica* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **50**, la voce *La concessione dell'assegno sociale allo straniero: il requisito ulteriore della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (legittimità in riferimento a una prestazione rivolta a soggetti stabilmente inseriti in Italia)* in *I rapporti economici – L'assistenza*.

"(…) con riguardo alla fissazione di termini per l'esercizio di singoli diritti, questa Corte ha riconosciuto che il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza, qualora il termine venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce" (sentenze nn. 216 del 2015, 234 del 2008, 192 del 2005, n. 197 del 1987 e 10 del 1970; ordinanza n. 153 del 2000). Così la sentenza n. **54** esaminata nella voce *La definizione dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa (irragionevole introduzione di un termine di decadenza per l'esercizio del diritto al rimborso nei confronti dello Stato)* in *La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **58**, la voce *Le controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee: l'obbligo della preventiva e motivata autorizzazione dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria e del ricorso all'arbitrato (disciplina transitoria e a regime)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il giudizio arbitrale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **75**, la voce *Il perfezionamento della notifica telematica per il notificante al momento di generazione della ricevuta di accettazione (la scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **79**, le voci *Trasformazione da ente pubblico a persona giuridica di diritto privato di interesse pubblico e ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario* e *La smilitarizzazione e la ridefinizione del trattamento economico del personale del Corpo militare della Croce Rossa italiana* rispettivamente in *La pubblica amministrazione – La Croce Rossa italiana* e *L'impiego presso le pubbliche amministrazionei – Il rapporto di impego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **84**, la voce *Le locazioni turistiche (norme della Regione Lombardia)* in *Le materie di competenza residuale – Turismo*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, la voce *L'autorizzazione comunale al completamento funzionale di opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo (norme della Regione Basilicata)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **87**, la voce *Il potere della Regione di nominare un commissario straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, per comprovati motivi e in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale (norme della Regione Puglia)* in *Le materie di competenza concorrente – La tutela della salute – L'organizzazione sanitaria.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **90** e all'ordinanza n. **262**, la voce *La disciplina del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari (il criterio del valore di vendita dell'immobile pignorato e il differimento della liquidazione al momento della vendita, salvo acconti)* in *L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati – Gli ausiliari del giudice*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **98**, la voce *I limiti alla tutela risarcitoria del danno alle cose cagionato da veicolo non identificato – Auspicio rivolto al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **104**, la voce *La notificazione diretta degli atti impositivi e dei*

ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione in *I tributi – La riscossione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **114**, la voce *La capacità di donare dei beneficiari dell'amministrazione di sostegno (salvi i casi stabiliti dal giudice tutelare)* in *I rapporti etico sociali – La disabilità.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **120**, la voce *La generale causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità dell'offesa (inapplicabilità ai reati di competenza del giudice di pace)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **130**, la voce *La disciplina transitoria del reclutamento degli insegnanti delle scuole secondarie (l'esclusione dei dottori di ricerca dal concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento)* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **131**, la voce A*mmissione a seguito di diversa qualificazione del fatto di reato, su sollecitazione dell'imputato e in esito al giudizio di primo grado (pur celebrato nelle forme del rito abbreviato)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – La sospensione del processo con messa alla prova.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **135**, la voce *L'anticipazione, a carico dell'erario, degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio di genitore irreperibile nei processi di adottabilità* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **143**, la voce *L'(illegittimo) obbligo di restituzione alla Regione dei fondi rischi istituiti presso i consorzi garanzia fidi valdostani in caso di fusione con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **159**, la voce *Il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio (in particolare, il termine di liquidazione di 24 mesi nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio o dell'anzianità massima) – Monito al legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione alle ordinanze nn. **167 e 168**, la voce *La disciplina dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione contabile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **170**, la voce *Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare* in *La pubblica amministrazione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *L'autonomia degli ordini forensi e il divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali* in *I rapporti civili – La libertà di associazione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **176**, la voce *La possibilità per la parte civile di impugnare, innanzi al giudice penale e ai soli effetti della responsabilità civile, la sentenza di proscioglimento* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **177**, la voce *L'applicazione del principio di neutralizzazione contributiva alla determinazione del trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali INPS* in *I rapporti economici – La previdenza*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, la voce *L'inclusione nel novero dei delitti ostativi alla concessione dei benefici penitenziari del sequestro di persona a scopo di estorsione attenuato per la lieve entità del fatto* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, la voce *La possibilità per i regolamenti di polizia urbana di includere i presidi sanitari tra i luoghi tutelabili con l'applicazione del DASPO urbano* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, la voce *La sanzione amministrativa per la vendita o l'immissione in commercio di prodotti sementieri non rispondenti ai requisiti stabiliti o indicati sulla merce (ammontare minimo)* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **217**, la voce *L'anticipazione a carico dell'erario degli onorari e delle indennità spettanti a consulenti, notai e custodi in caso di ammissione al patrocinio (superamento*

della logica del gratuito patrocinio e illegittimità della prenotazione a debito) in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **254**, le voci *La (illegittima) subordinazione dell'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del piano delle attrezzature religiose (norme della Regione Lombardia)* e *L'illegittimo divieto di approvare il piano delle attrezzature religiose separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (norme della Regione Lombardia)* in *I rapporti civili – La libertà religiosa*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **256**, la voce *L'esonero contributivo dei datori di lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate negli anni 2015-2016 (la diversa condizione del lavoratore beneficiario di CIGS e del soggetto privo di occupazione)* in *I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **270**, la voce *Il potere del giudice di rilevare l'espulsione dell'imputato straniero, eseguita prima dell'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio, e di pronunciare sentenza di non luogo a procedere* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **279**, la voce *L'equiparazione del mancato esperimento della procedura esecutiva (decorsi 24 mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione) alla comunicazione di infruttuoso esperimento, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione – Monito al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – L'esecuzione delle pene pecuniarie*.

15.2.3. Ragionevolezza e bilanciamento di interessi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **14**, la voce *L'astensione collettiva degli avvocati dalle udienze e la garanzia delle prestazioni indispensabili* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, la voce *La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **36**, la voce *La sospensione automatica degli amministratori degli enti locali in caso di condanna non definitiva, anche anteriore all'elezione o alla nomina, per i reati più gravi e per i reati contro la pubblica amministrazione* in *Gli enti locali – Gli organi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **67**, la voce *La riscossione del contributo unificato e la notifica dell'invito al pagamento al domicilio eletto nel processo tributario* in *I tributi – La riscossione*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, la voce *Le procedure di chiamata dei professori universitari (la mancata previsione, quale causa di incandidabilità, del rapporto di coniugio con soggetto già inserito nel dipartimento, giustificata dalle ragioni dell'unità familiare)* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, la voce *La speciale procedura selettiva dei dirigenti scolastici riservata, tra gli altri, a soggetti in lite con l'amministrazione in relazione a concorsi risalenti nel tempo* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **159**, la voce *Il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio (in particolare, il termine di liquidazione di 24 mesi nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio o dell'anzianità massima) – Monito al legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **160**, la voce *L'esclusione della tutela di annullamento nelle controversie relative a sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa*.

Si veda, in relazione alle ordinanze nn. **167** e **168**, la voce *La disciplina dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione contabile*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **170**, la voce *Il transito dall'ordinamento civile a quello militare del personale del disciolto Corpo forestale dello Stato* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *Il divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi* in *I rapporti politici – Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici*.

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **221**, la voce *La tutela costituzionale dell'unione omosessuale (legittimità del divieto di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita per le coppie omossessuali femminili)*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **234**, la voce *La quantificazione del beneficio (non limitata all'esonero dal pagamento del contributo unificato) relativamente alle controversie per le quali è ammessa la difesa personale* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

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

Si veda, in relazione alla sentenza n. **174**, la voce *Ammissibilità e limiti* in *La funzione normativa – La legge retroattiva.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, la voce *I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **49**, la voce *Gli sgravi contributivi riguardanti le zone agricole svantaggiate o di montagna: la rilevanza della provenienza del prodotto (illegittimità del divieto di ripetizione dei maggiori contributi versati prima dell'adozione di norma interpretativa)* in *I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **54**, la voce *La definizione dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa (irragionevole introduzione di un termine di decadenza per l'esercizio del diritto al rimborso nei confronti dello Stato)* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **108**, la voce *La rideterminazione retroattiva dei criteri di attualizzazione delle quote dei vitalizi spettanti agli ex consiglieri regionali superiori al tetto del 30,40% dell'indennità parlamentare (ragionevole correzione degli effetti di una normativa in controtendenza rispetto alle esigenze di risparmio indotte dalla crisi economica)* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino-Alto Adige.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *La riferibilità del divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi anche ai mandati iniziati prima della sua entrata in vigore* in *La funzione normativa – La legge di interpretazione autentica*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **181**, la voce *La spettanza all'ANAS, anziché al MIT, delle rate per il 2015 e il 2016 del corrispettivo della concessione relativa alle autostrade A24 e A25* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio di parità delle parti processuali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **206**, la voce *La disciplina dei contributi all'editoria (limite dello stanziamento di bilancio e riparto proporzionale in caso di insufficienza) – Rinvio alla necessaria disciplina legislativa* in *I rapporti civili – La libertà di manifestazione del pensiero*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **240**, la voce *La soppressione dal 1° settembre 2014 dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione, attribuiti ai dirigenti cessati dal servizio dopo il 1° ottobre 1990 (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)* in *I rapporti economici – La previdenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **241**, la voce *Il trasferimento alla Scuola nazionale dell'amministrazione dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola nazionale dell'economia e delle finanze (applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari)* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **255**, la voce *La spettanza allo Stato del potere di nominare, quale commissario* ad acta *per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, una persona diversa dal Presidente* pro tempore *della Giunta* in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Fattispecie.*

15.2.5. La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore

"La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «obiettivo del controllo sulla manifesta irragionevolezza delle scelte sanzionatorie non è alterare le opzioni discrezionali del legislatore, ma ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze» (*ex multis*, sentenza n. 236 del 2016*)".* Così la sentenza n. **76**.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **40**, la voce *La pena minima edittale per i fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe "pesanti" (sussistenza di una soluzione costituzionalmente adeguata, benchè non obbligata, e sentenza di illegittimità susseguente a monito inascoltato) – Invito al legislatore* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, la voce *Le sanzioni amministrative previste per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate (illegittima esclusione dell'applicazione retroattiva delle modifiche* in mitius*)* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **88**, le voci *Il divieto di bilanciamento, in caso di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime, della circostanza attenuante del concorso di colpa della parte offesa con le aggravanti di guida in stato di ebbrezza e attraversamento di un'intersezione con il semaforo rosso* e *La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di condanna o patteggiamento per omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime (illegittimità dell'automatismo per le ipotesi diverse da quelle aggravate per guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, la voce *Il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (il mancato assoggettamento alle soglie di punibilità previste per il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, la voce *La confisca, diretta o per equivalente, del profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (illegittima estensione della misura al prodotto e ai beni utilizzati per commetterli; pronuncia susseguente a monito inascoltato)* in *La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, la voce *Le sanzioni amministrative per la "installazione difforme" di cartelli pubblicitari* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **115**, la voce *La sanzione amministrativa pecuniaria per l'omessa comunicazione di documenti, dati e notizie richiesti dal Ministero dello sviluppo economico o dall'AGCOM in materia di servizi di comunicazione elettronica* in *La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **133**, la voce *La destituzione del notaio che, già condannato per due volte alla sospensione per illecito disciplinare, incorra in una nuova violazione entro dieci anni dalla precedente* in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni – Le sanzioni disciplinari*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **155**, la voce *L'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva nel procedimento per decreto penale (il tasso giornaliero di ragguaglio e la condizione economica dell'imputato)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, la voce *La sanzione amministrativa per la vendita o l'immissione in commercio di prodotti sementieri non rispondenti ai requisiti stabiliti o indicati sulla merce (ammontare minimo)* in *La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **253**, la voce *La riconosciuta possibilità di concedere permessi premio ai condannati, anche all'ergastolo, per gravi delitti (compresa l'associazione mafiosa e i reati di contesto mafioso) pur in assenza di collaborazione con la giustizia, ove siano acquisiti elementi tali da*

escludere l'attualità e il pericolo di ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – I permessi premio*.

15.2.6. Ragionevolezza e automatismi legislativi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **80**, la voce *Il diniego di rilascio della patente di guida a soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti* in *La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **109**, la voce *Il divieto di rilascio del porto d'armi ai condannati a pena detentiva per furto (assenza di un apprezzamento amministrativo discrezionale)* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **216**, la voce *Il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per il delitto di furto in abitazione – Segnalazione al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **229**, la voce *La possibilità di concedere i benefici penitenziari ai condannati a pena detentiva temporanea per sequestro di persona a scopo di estorsione, terrorismo o eversione (rimozione, conseguente a monito inascoltato, della condizione di avvenuta espiazione di almeno i due terzi della pena)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale.*

15.2.7. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica

Si veda, in relazione alla sentenza n. **6**, la voce *Il doveroso riconoscimento di risorse adeguate nelle more del compimento della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica (Regione Sardegna)* in *L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali*.

15.2.8. Ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, la voce *L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore* in *Gli enti locali – Le funzioni amministrative*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, la voce *L'allocazione in capo alla Regione delle funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti relativi a opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale (norme della Regione Campania)* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'urbanistica*.

16. Il legittimo affidamento

16.1. Principio connaturato allo Stato di diritto e limite all'efficacia retroattiva delle leggi

"Tra i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo, rileva particolarmente (…) l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata. Tale legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., è ritenuto principio connaturato allo Stato di diritto (sentenze n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010), ed è da considerarsi ricaduta e declinazione soggettiva dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto". Così la sentenza n. **108**.

16.2. Tutela non inderogabile ma soggetta a bilanciamento con altri valori costituzionali

"(…) l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, pur aspetto fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, non è tutelato in termini assoluti e inderogabili (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015). Esso è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali, fermo restando che le disposizioni legislative retroattive non possono comunque trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti" (sentenze nn. 149 e 16 del 2017, 203 del 2016). Così la sentenza n. **108**.

La sentenza n. **241** ha confermato che "il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica e la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio trovano copertura

costituzionale nell'art. 3 Cost., e sono principi connaturati allo Stato di diritto, in quanto declinazioni soggettive dell'indispensabile coerenza di un ordinamento giuridico, e della certezza del diritto che esso deve assicurare. Tuttavia, in base a principi costantemente ribaditi, tutto questo non può essere affermato in termini assoluti e inderogabili, poiché anche l'affidamento è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali (da ultimo sentenza n. 108 del 2019); con la conseguenza che non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole per i destinatari la disciplina di rapporti di durata, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando del tutto, con riguardo alle situazioni sostanziali fondate su discipline precedenti, l'affidamento nella sicurezza giuridica (sentenze n. 149 e n. 16 del 2017, n. 203 del 2016)".

16.3. Limite alla modifica dei rapporti giuridici in senso sfavorevole agli interessati (in caso di irrazionalità della disciplina)

"(…) il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011)". Così la sentenza n. **54**.

17. Il diritto al lavoro

17.1. La possibilità di svolgere attività lavorativa per i titolari di permesso di soggiorno per attesa cittadinanza (rilasciato ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico ed emigrate prima del 16 luglio 1920)

La sentenza n. **149** ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 1 della legge n. 379 del 2000 e 6 del d.lgs. n. 286 del 1998, impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevedono che il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza – rilasciato ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico ed emigrate all'estero prima del 16 luglio 1920 (data di entrata in vigore del Trattato di Saint Germain) – consenta lo svolgimento di attività lavorativa. Il legislatore del 2000 ha attribuito ai predetti emigrati e ai loro discendenti la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana con la presentazione, nei cinque anni dall'entrata in vigore della legge (termine prorogato di ulteriori cinque anni), della dichiarazione di acquisto della cittadinanza *ex* art. 23 della legge n. 91 del 1992 (all'estero, davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza; in Italia, davanti all'ufficiale dello stato civile del Comune in cui il dichiarante risiede o intende risiedere). Tale disciplina "trae la propria giustificazione dagli eventi che si svolgono dalla metà del diciannovesimo secolo al termine della prima guerra mondiale". Accanto all'ampio fenomeno migratorio di cittadini italiani verso gli Stati Uniti e il Sudamerica, "un significativo esodo interessò anche quanti, cittadini non già italiani ma dell'allora Impero austro-ungarico, abbandonarono il Trentino e i territori" corrispondenti alle attuali province di Gorizia e Trieste e alla penisola istriana. Dopo la prima guerra mondiale, con il Trattato di Saint Germain, nell'ambito della ripartizione tra le nazioni vincitrici dei territori appartenuti al disciolto Impero, al Regno d'Italia vennero ceduti quelli corrispondenti al Trentino Alto-Adige, alla Venezia Giulia e all'Istria. Lo stesso Trattato disciplinava un modo eccezionale di acquisto della cittadinanza per chiunque avesse la "pertinenza" in un territorio facente parte dell'antica monarchia: l'elezione della cittadinanza italiana entro un anno dalla sua entrata in vigore. Alla fine della guerra, però, la grande maggioranza degli emigrati non poté avvalersi di simile possibilità, per mancanza di informazioni o per difficoltà logistiche o economiche. "Di conseguenza, nonostante il permanere di vincoli familiari e culturali con territori ormai divenuti italiani, rimasero privi di qualsiasi legame giuridico con l'Italia, così come i loro discendenti. Tali soggetti si trovarono pertanto in una condizione diseguale rispetto a quella degli appartenenti a comunità di emigrati provenienti da varie zone d'Italia, in possesso della cittadinanza italiana *jure sanguinis* e senza limite di generazione". La condizione di tali soggetti è stata presa in considerazione dall'art. 18 della legge n. 91 del 1992, che li ha equiparati agli stranieri di origine italiana o nati nel territorio della Repubblica, prevedendo che avrebbero potuto acquisire la cittadinanza dopo aver risieduto legalmente in Italia da almeno tre anni. "Pochissimi (…)

vollero o poterono trasferire la propria residenza in Italia, avendo stabilito la propria vita e i propri interessi, nella grande maggioranza dei casi, in un altro continente. Questa disciplina non raggiunse, perciò, l'obiettivo che si prefiggeva". Allora il Parlamento approvò all'unanimità la legge n. 379 del 2000, abrogativa dell'art. 18 della legge del 1992. A fronte di migliaia di richieste, l'esame della documentazione da prodursi a corredo delle dichiarazioni per il riconoscimento della cittadinanza è stato affidato ad apposita commissione interministeriale, che non risulta aver ancora concluso i propri lavori, nonostante il termine per rendere le dichiarazioni sia scaduto nel dicembre 2010, e benché la durata dei procedimenti per l'acquisto e la concessione della cittadinanza italiana sia stabilita in un massimo di due anni. Il protrarsi delle operazioni di verifica ha aumentato le difficoltà di quanti sono venuti in Italia per il riconoscimento della cittadinanza. La Corte ha, poi, puntualizzato che le vigenti coordinate normative in tema di permessi di soggiorno sono tratteggiate nel d.P.R. n. 394 del 1999, fonte regolamentare sottratta al controllo di costituzionalità. Esso prevede che il permesso di soggiorno per l'acquisto della cittadinanza (o per il riconoscimento dello stato di apolide) può essere rilasciato allo straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di concessione o riconoscimento. Questo diverso permesso costituisce il titolo presupposto, necessariamente preesistente all'ottenimento di quello per attesa cittadinanza, che solitamente si aggiunge, per la durata del procedimento di riconoscimento dello *status civitatis*, al permesso originario. L'ottenimento del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza presuppone la titolarità di altro permesso, che consente la regolare permanenza sul territorio italiano e ne disciplina facoltà ed obblighi. "Nessuna norma, peraltro, disciplina specificamente facoltà e obblighi collegati al possesso del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza. Tale lacuna può giustificarsi proprio in ragione del fatto che lo straniero richiedente la cittadinanza, in tutti i casi disciplinati dal d.lgs. n. 286 del 1998, in quanto presente sul territorio italiano deve essere titolare di un altro e diverso permesso, cui appunto ineriscono gli specifici obblighi e facoltà di volta in volta stabiliti. (…) Una tale lacuna, viceversa, sembra assai meno comprensibile nel caso disciplinato dalla legge n. 379 del 2000. Si tratta qui non già di uno straniero che intende entrare in Italia al fine di svolgervi attività di lavoro, ma di un soggetto cui la legge espressamente riconosce la cittadinanza italiana, e si trova sul territorio italiano (…) in attesa che si concluda il procedimento di verifica dei prescritti requisiti". In mancanza di apposita disposizione, "il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza non può essere convertito in altro permesso che consenta lo svolgimento di attività lavorativa. Si versa, del resto, in un ambito – quello della regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale – in cui la discrezionalità del legislatore è particolarmente ampia" (sentenze nn. 277 del 2014 e 172 del 2012). In disparte la circostanza che le norme censurate non contemplano il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza, che non consentirebbe lo svolgimento di attività lavorativa, il rimettente – "anche alla luce della peculiare *ratio* della legge n. 379 del 2000, ispirata da un chiaro *favor* per la concessione della cittadinanza italiana a una particolare categoria di soggetti" – "avrebbe dovuto verificare la esperibilità di una interpretazione volta a regolare ragionevolmente – in modo conforme a Costituzione – la situazione di quanti, in Italia per vedersi riconoscere la cittadinanza, si sono trovati ad attendere per lungo tempo la definizione del relativo procedimento, dovendo in particolare provvedere alle proprie necessità di vita attraverso l'indispensabile svolgimento di un'attività di lavoro". Invero, "non è sconosciuta all'ordinamento l'ipotesi di permessi di soggiorno che, pur non essendo convertibili in permessi abilitanti al lavoro, consentono comunque lo svolgimento di attività lavorativa per tutta la durata del permesso stesso, e la consentono, perciò, senza direttamente incidere né sulla tassatività delle ipotesi di conversione, né sulla regolamentazione dei flussi e delle quote di stranieri che entrano in Italia per ragioni di lavoro". "Nell'assenza di una espressa disciplina che regolamenti la situazione di quanti, destinatari della legge n. 379 del 2000, hanno ottenuto il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza pur senza avere un precedente titolo abilitante alla permanenza in Italia, e in Italia aspettano la conclusione del procedimento volto alla verifica dei prescritti requisiti, il giudice rimettente avrebbe perciò dovuto verificare la praticabilità (…) di un'interpretazione che non trasformi l'imprevisto ritardo della procedura di verifica (…) in una lesione di diritti costituzionali essenziali, quale il diritto al lavoro. Lesione che assume connotati peculiari considerando, altresì, che essa avviene ai danni di un soggetto cui la legge, oltretutto, riconosce la cittadinanza, in caso di esito positivo della verifica, a decorrere dal giorno successivo in cui è stata resa la dichiarazione richiesta".

17.2. L'insussistenza di un diritto fondamentale incomprimibile al mantenimento del posto di lavoro

La sentenza n. **170** ha preliminarmente ribadito che "non può essere configurato un diritto

fondamentale incomprimibile al mantenimento del posto di lavoro. È stato al riguardo affermato che «la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato (deve essere circondata) di doverose garanzie (…) e di opportuni temperamenti (quando) si renda necessario far luogo a licenziamenti» (sentenza n. 45 del 1965). (…) il diritto al lavoro si contempera con la facoltà di regolarne l'esercizio «mediante l'adozione di opportune cautele che valgano a tutelare altri interessi ed altre esigenze sociali» (sentenza n. 194 del 1976). In altre parole, dal riconoscimento della rilevanza costituzionale del lavoro non può derivare – quando siano in gioco altri interessi e altre esigenze sociali – l'assoluta prevalenza della stabilità del posto. Così, nell'ambito della tematica della mobilità del pubblico impiego (…), questa Corte ha ritenuto legittime disposizioni rispondenti alle finalità di «evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro» di chi sia allo stato dipendente pubblico e di ottenere allo stesso tempo «un contenimento della spesa per il personale», in quanto ritenute idonee a promuovere, «nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost.» (sentenze n. 202 del 2016 e n. 388 del 2004). Da ultimo, ha sottolineato come tali soluzioni consentano di garantire un equilibrato contemperamento tra il mantenimento dei rapporti di lavoro e la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici (sentenza n. 79 del 2019)".

18. La nozione di Stato come sistema ordinamentale e conglomerato di enti espressivi di istanze unitarie nel confronto dialettico con le autonomie

La sentenza n. **259** ha precisato che lo Stato può essere inteso non solo come persona giuridica ma anche come "sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali" (sentenza n. 31 del 2006). Nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, "il termine Stato è impiegato dall'art. 134 Cost. in una accezione più ampia, quale conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost. (sentenza n. 31 del 2006)".

19. Il principio di autonomia degli enti locali territoriali

19.1. Il complessivo disegno costituzionale

"L'enunciazione dell'art. 114, secondo comma, Cost., secondo cui Comuni, Province e Città metropolitane sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, si salda con il riconoscimento della titolarità di funzioni amministrative proprie (art. 118, secondo comma, Cost.) e della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, sesto comma, Cost.), nonché con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, primo comma, Cost.). Tale complessiva garanzia costituzionale di autonomia risulta accentuata dopo la riforma costituzionale del 2001 – ispirata a un largo decentramento di funzioni (sentenza n. 44 del 2014) – la quale, tra l'altro, più non prevede il controllo preventivo di legittimità, e talora di merito, sugli atti degli enti locali, essendo stato abrogato l'art. 130 Cost. dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". Così la sentenza n. **195**.

19.2. La compatibilità costituzionale delle forme associative

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, l'analoga voce in *Gli enti locali*.

19.3. L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, l'analoga voce in *Gli enti locali – Le funzioni amministrative*.

19.4. Il rispetto dell'autonomia comunale e il necessario coinvolgimento nelle determinazioni regionali relative all'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo (norme della Regione Campania)

La sentenza n. **33** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 5, 97 e 114 Cost., l'art. 1, commi

110 e 111, della legge campana n. 16 del 2014 che, in attuazione dell'art. 14, comma 30, del d.l. n. 78 del 2010, individuava la dimensione territoriale ottimale e omogenea, funzionale all'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000 se montani), e stabiliva le scadenze temporali per l'avvio di tale modalità di gestione. Ai fini dell'individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali, il citato comma 30 (sostituito dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012) non impone alle Regioni l'adozione della fonte legislativa ma, in ogni caso, prescrive la previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali. Di tale concertazione non è stata rinvenuta traccia alcuna né nella legge, né nei lavori preparatori. In particolare, dai resoconti sommari dei lavori della II Commissione non sono risultati elementi idonei a comprovare una concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali (peraltro in Campania non ancora costituito) o con altre modalità. "Né la legge regionale censurata ha previsto un procedimento bifasico, in cui la fonte primaria indicasse criteri generali, demandando poi la concreta individuazione dell'ambito territoriale a un atto amministrativo adottato all'esito della concertazione con i Comuni interessati, secondo una tecnica normativa che è stata adottata da altre Regioni", come il Veneto e l'Emilia-Romagna. Il contenuto precettivo del richiamato comma 30, nell'imporre la concertazione con gli enti locali, integra il principio, affermato nella sentenza n. 229 del 2001, del "necessario coinvolgimento, per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale, degli enti locali infraregionali nelle determinazioni regionali che investono l'allocazione di funzioni tra i diversi livelli di governo, anche di natura associativa". Dalla mancata concertazione con gli enti locali è scaturita una lesione dell'autonomia comunale; inoltre, essendo la costituzione di un sistema locale efficacemente strutturato e idoneo a conseguire risparmi di spesa, "un obiettivo non conseguibile una volta pretermessa la voce dei Comuni", si è verificato anche un ingiustificato difetto di istruttoria.

19.5. L'illegittimo potere prefettizio sostitutivo **extra ordinem** *in caso di* **mala gestio** *dell'ente locale derivante da collegamenti con la criminalità mafiosa*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, l'analoga voce in *Gli enti locali – I controlli*.

20. La laicità dell'ordinamento repubblicano

La garanzia costituzionale della libertà religiosa "ha valenza anche positiva, giacché il principio di laicità che contraddistingue l'ordinamento repubblicano è da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 63 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità (sentenza n. 67 del 2017)". Così la sentenza n. **254** per la cui disamina si vedano le voci *La (illegittima) subordinazione dell'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del piano delle attrezzature religiose (norme della Regione Lombardia)* e *L'illegittimo divieto di approvare il piano delle attrezzature religiose separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (norme della Regione Lombardia)* in *I rapporti civili – La libertà religiosa*.

21. La tutela dell'ambiente

21.1. Bene unitario e valore trasversale

"Come puntualmente rilevato dalla giurisprudenza di questa Corte, (…) «[g]ià prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 536 del 2002)". Così la sentenza n. **7**.

21.2. Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare

Si veda, in relazione alla sentenza n. **170**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione*.

22. Lo straniero

22.1. Il diritto d'asilo

L'art. 10, terzo comma, Cost. "riconosce il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica come diritto fondamentale dello straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana" (sentenza n. **194**).

22.2. Il sistema italiano di protezione e l'istituto della protezione umanitaria (evoluzione normativa)

La sentenza n. **194** ha chiarito che il sistema della protezione dello straniero in Italia "è articolato su tre livelli: il riconoscimento dello *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria. Mentre le prime due forme di protezione trovano fonte diretta nelle normative internazionali ed europee, la protezione umanitaria è un istituto riconducibile a previsioni dell'ordinamento interno". Lo *status* di rifugiato è regolato dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 ratificata e resa esecutiva con la legge n. 722 del 1954, esplicitamente richiamata dal diritto europeo come "pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati" (direttiva 2004/83/CE, poi abrogata dalla direttiva 2011/95/UE). Tale *status* è riconosciuto a chi si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza o la dimora abituale e non voglia farvi ritorno per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale. La protezione sussidiaria è regolata dalle citate direttive ed è accordata a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, con ciò intendendosi la pena di morte o l'essere giustiziato, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Quanto alla protezione umanitaria, la direttiva 115/2008/UE prevede la possibilità (non già l'obbligo) per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche sino a ricomprendere motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura, rilasciando un apposito permesso di soggiorno. A detta facoltà, gli Stati hanno dato attuazione nei modi più vari. Dunque, "lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria, specificazione della medesima voce «protezione internazionale», sono accordati in osservanza di obblighi europei e internazionali: il primo per proteggere la persona da atti di persecuzione; la seconda per evitare che questa possa subire un grave danno. Viceversa, la protezione umanitaria è rimessa in larga misura alla discrezionalità dei singoli Stati". Il d.l. n. 113 del 2018 è intervenuto solo sull'istituto della protezione umanitaria, senza incidere su quella dovuta in base a obblighi europei e internazionali. Nell'ordinamento italiano, la protezione umanitaria fu immessa per la prima volta dall'art. 14, comma 3, della legge n. 388 del 1993 e configurata come ipotesi di deroga al rigetto e alla revoca della domanda di permesso di soggiorno, quando ricorressero seri motivi di carattere umanitario. L'originario riferimento alle esigenze di carattere umanitario è stato testualmente ripreso dall'art. 5, comma 6, della legge n. 40 del 1998 per poi sedimentarsi nell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione, ove si prevedeva, fino all'entrata in vigore del decreto del 2018, che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno potessero essere adottati quando lo straniero non soddisfacesse le condizioni di soggiorno salva la ricorrenza di seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. A seguito dell'introduzione, ad opera del d.lgs. n. 251 del 2007, della protezione internazionale, nelle due forme del riconoscimento dello status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria, era altresì previsto che, in caso di non accoglimento della domanda di protezione internazionale, le competenti commissioni territoriali trasmettessero gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione, qualora sussistessero gravi motivi di carattere umanitario. Accanto al permesso di soggiorno per motivi umanitari, il t.u. immigrazione prevedeva alcuni particolari permessi di soggiorno (per motivi di protezione sociale, per particolare sfruttamento lavorativo, per le vittime di violenza domestica), in cui erano comunque evidenti le esigenze di carattere umanitario sottese alle singole fattispecie. La protezione umanitaria ha ricevuto ampia applicazione nella prassi

giurisprudenziale, che ne ha via via precisato i contorni, grazie all'attività interpretativa della giurisprudenza di merito e di legittimità che ha assicurato l'effettività del quadro normativo alla luce delle esigenze di tutela dei diritti fondamentali della persona, garantiti dalla Costituzione e dagli altri strumenti di tutela europea e internazionale. Secondo la Corte di cassazione, il permesso di soggiorno per motivi umanitari si collega al diritto di asilo costituzionale, di cui all'art. 10, terzo comma, Cost., oltre che alla protezione complementare che la normativa europea consente agli Stati membri di riconoscere, anche per motivi umanitari o caritatevoli, alle persone che non possono rivendicare lo status di rifugiato e neppure beneficiare della protezione sussidiaria, benché siano minacciate nei propri diritti fondamentali in caso di rinvio nel paese d'origine. In tale cornice normativa, è intervenuto l'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 che, da un lato, ha eliminato dall'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione il riferimento ai seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato e, in generale, espunto dall'ordinamento ogni riferimento al permesso di soggiorno per motivi umanitari; dall'altro, ha contestualmente delineato una serie di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario. In definitiva, il permesso di soggiorno per motivi umanitari, che scompare come istituto generale e atipico, viene sostituito dai seguenti permessi di soggiorno: permessi di soggiorno per casi speciali (sostitutivi dei precedenti permessi per motivi di protezione sociale, per vittime di violenza domestica e per particolare sfruttamento lavorativo, dei quali mantengono sostanzialmente invariata la portata); permesso di soggiorno per cure mediche; permesso di soggiorno per calamità; permesso di soggiorno per motivi di particolare valore civile. Accanto alle dette ipotesi, il legislatore ha introdotto un nuovo permesso di soggiorno per protezione speciale per i casi in cui non si accolga la domanda di protezione internazionale dello straniero e al contempo ne sia vietata l'espulsione o il respingimento, nell'eventualità che questi possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione oppure esistano fondati motivi di ritenere che rischi di essere sottoposto a tortura. Il d.l. n. 113 del 2018 è intervenuto sulle qualifiche che danno titolo ai permessi di soggiorno sul territorio nazionale, specificando, in un ventaglio di ipotesi nominate, i seri motivi di carattere umanitario prima genericamente enunciati dal t.u. immigrazione.

22.3. L'accoglienza dei richiedenti asilo (evoluzione normativa)

La sentenza n. **194** ha sinteticamente ricostruito la disciplina del sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo. Prima delle modifiche apportate dal d.l. n. 113 del 2018, l'accoglienza dei richiedenti asilo – all'esito di un percorso evolutivo caratterizzato dalla necessità di gestire in emergenza afflussi massicci di cittadini stranieri sul territorio nazionale – era imperniata, in forza delle previsioni del d.lgs. n. 142 del 2015, su un sistema articolato in più fasi e finanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA). Una fase iniziale, dedicata al soccorso, all'assistenza immediata e all'identificazione, si svolgeva nell'ambito di centri governativi situati in corrispondenza dei luoghi maggiormente interessati dagli afflussi. A essa seguiva una fase di prima accoglienza, riservata alla verbalizzazione della domanda di protezione e all'avvio della procedura di esame, nonché all'accertamento delle condizioni di salute del cittadino straniero: pure tale fase si svolgeva in centri governativi, anche istituiti in via straordinaria. La procedura contemplava, infine, il passaggio alla fase di cosiddetta seconda accoglienza: gli stranieri che avessero formalizzato la domanda di asilo e fossero privi di mezzi di sussistenza adeguati, venivano avviati nelle strutture territoriali che costituivano il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (SPRAR). Tale sistema era affidato agli enti locali, aderenti su base volontaria, previa approvazione di progetti finanziati quasi per intero dal Ministero dell'interno e finalizzati all'inclusione ed integrazione sociale dei soggetti ospitati, grazie ad attività e servizi la cui erogazione era comunque limitata nel tempo, anche per la scarsità dei posti a disposizione rispetto ai soggetti in accoglienza. L'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 ha modificato tale sistema allo scopo di riservare i progetti di integrazione e inclusione sociale, attivati nell'ambito della seconda fase del sistema di accoglienza territoriale, ai soggetti già titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati nonché ai titolari di specifici permessi di soggiorno, che hanno sostituito il permesso di soggiorno per motivi umanitari. L'accoglienza dei richiedenti asilo, invece, è assicurata esclusivamente dai centri governativi. In particolare, il legislatore ha ristretto la platea di coloro che possono accedere ai servizi territoriali locali agli stranieri che abbiano un titolo tendenzialmente stabile e definitivo a permanere sul territorio dello Stato; ha ridenominato lo SPRAR in «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati» (SIPROIMI); e ha eliminato, sempre rispetto ai richiedenti asilo, la distinzione tra la fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture

governative e la fase di seconda accoglienza nelle strutture gestite dagli enti locali, alle quali ultime i richiedenti protezione internazionale non hanno più accesso.

22.4. Espulsione amministrativa e procedibilità dell'azione penale per i reati commessi dall'immigrato irregolare (evoluzione normativa)

La sentenza n. **270** ha ricostruito il "complesso quadro normativo" in cui si inserisce la disciplina dell'espulsione amministrativa. "Chi è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera o non ha titolo per rimanere nel territorio dello Stato può essere destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa (con avvio allo Stato di appartenenza, ovvero, quando ciò non sia possibile, allo Stato di provenienza) disposta dal prefetto ed eseguita dal questore, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria che procede per reati a carico dello straniero espulso, salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali (art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998). Una volta eseguita l'espulsione, lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno"; in caso di trasgressione, è sanzionato penalmente ed è nuovamente espulso con accompagnamento immediato. Inizialmente, "nulla era previsto quanto alla procedibilità dell'azione penale per eventuali reati commessi dall'immigrato irregolare. L'intervenuta espulsione dello straniero – e quindi la sua mancata presenza sul territorio dello Stato – non aveva alcuna incidenza impeditiva della procedibilità dell'azione penale, che seguiva le regole ordinarie. Ciò comportava che, pur dopo l'esecuzione dell'espulsione, l'eventuale procedimento (e processo) penale a carico dell'immigrato irregolare non si arrestava, ma proseguiva normalmente. Per l'esercizio del diritto di difesa dell'immigrato espulso, l'art. 17 del d.lgs. n. 286 del 1998 prevedeva – e prevede tuttora – che lo straniero sottoposto a procedimento penale è autorizzato a rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza". Successivamente, la legge n. 189 del 2002 ha inasprito la disciplina dell'immigrazione "con l'introduzione di misure più severe nel trattamento dei migranti irregolari e con più ampio ricorso alla sanzione penale e a misure restrittive della libertà personale" (come indicato nelle sentenze nn. 223 e 222 del 2004). In sintesi, "in occasione di questo innalzamento del livello di contrasto dell'immigrazione irregolare, da una parte il diniego di nulla osta dell'autorità giudiziaria veniva ridimensionato al fine di favorire l'espulsione amministrativa, in un ben più ristretto ambito di particolari esigenze processuali, salvo comunque il rilievo particolare dell'interesse della persona offesa; dall'altra parte, al fine di limitare il successivo ingresso dell'imputato immigrato irregolare per difendersi dall'accusa in sede penale, veniva introdotta la regola (prima sconosciuta al regime dell'espulsione amministrativa) della sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale in caso di intervenuta esecuzione dell'espulsione". Tuttavia, la nuova fattispecie di sopravvenuta improcedibilità non riguardava i reati più gravi né quelli tipici dell'immigrazione (per i quali è prevista una distinta disciplina della sentenza di non luogo a procedere). In seguito, il d.l. n. 144 del 2005, adottato dopo i noti attentati di Madrid e Londra, ha introdotto l'espulsione degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo, autorizzando il prefetto a espellere lo straniero qualora ci siano fondati motivi di ritenere che la sua permanenza possa agevolare organizzazioni o attività terroristiche. Tale espulsione con decreto del Ministro dell'interno si affianca a quella già prevista per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato. Il citato decreto-legge ha poi abrogato il divieto di nulla osta all'espulsione in caso di reati particolarmente gravi, per cui, anche in caso di pendenza di un procedimento ad essi relativo, l'autorità giudiziaria può assentire il nulla osta all'espulsione se non sussistono le specifiche esigenze processuali normativamente previste e sempre che non sia ostativo l'interesse della persona offesa.

22.5. Le misure alternative al trattenimento in un centro per i rimpatri per lo straniero da accompagnare coattivamente alla frontiera

La sentenza n. **280** ha ricostruito il complesso quadro normativo delle misure alternative al trattenimento in un centro per i rimpatri (CPR) per lo straniero da accompagnare coattivamente alla frontiera. L'art. 14, comma 1-*bis*, è stato introdotto nel t.u. immigrazione dal d.l. n. 89 del 2011 allo scopo di trasporre nell'ordinamento interno l'art. 15, par. 1, della direttiva 2008/115/CE secondo cui gli Stati membri procedono al trattenimento del cittadino di un paese terzo destinatario di una decisione di rimpatrio, salvo che nel caso concreto possano essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive. Presupposto per l'adozione delle misure alternative al trattenimento è che lo straniero, in possesso del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità, sia stato attinto da un provvedimento di espulsione adottato dal prefetto per ragioni non legate alla tutela dell'ordine pubblico o

della sicurezza dello Stato, né alla pericolosità sociale, né a esigenze di prevenzione e repressione di fenomeni terroristici. Al contempo, l'espulsione deve essere stata disposta con prescrizione prefettizia – da eseguirsi ad opera del questore – di accompagnamento dell'interessato alla frontiera a mezzo della forza pubblica, senza concessione di un termine per la partenza volontaria dell'interessato. Solo rispetto allo straniero da accompagnarsi coattivamente alla frontiera può essere disposto, in caso di impossibilità di esecuzione immediata dell'espulsione mediante accompagnamento, il trattenimento in un CPR, suscettibile di essere sostituito, alle condizioni di legge, da una delle misure contemplate nel citato art. 14, comma 1-*bis*. Le misure alternative al trattenimento possono consistere nella consegna del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza; nell'obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove lo straniero possa essere agevolmente rintracciato; nell'obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente. Tali misure, adottate con provvedimento motivato del questore, sono notificate all'interessato mediante consegna a mani del relativo atto o comunque con modalità tali da assicurare la riservatezza del suo contenuto; il provvedimento deve contenere l'indicazione delle eventuali modalità di impugnazione; e, ove lo straniero non comprenda la lingua italiana, deve essere accompagnato da una sintesi del contenuto in lingua comprensibile all'interessato o, se ciò non sia possibile per indisponibilità di personale idoneo alla traduzione, in inglese, francese o spagnolo, secondo la preferenza indicata dall'interessato. La notifica reca altresì l'avviso che lo straniero ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida. Lo straniero è informato del diritto di essere assistito da un difensore di fiducia, con ammissione, qualora ne sussistano i presupposti, al gratuito patrocinio a spese dello Stato ed è avvisato che, in mancanza di difensore di fiducia, sarà assistito da un difensore di ufficio. Il provvedimento del questore deve essere comunicato entro quarantotto ore dalla notifica al giudice di pace competente per territorio, il quale ne deve disporre con decreto la convalida nelle successive quarantotto ore. In sede di convalida, il sindacato del giudice di pace è limitato all'esame dei presupposti di adozione delle misure e dell'esistenza di un provvedimento di espulsione dotato di efficacia esecutiva, potendo estendersi alla valutazione di quest'ultimo solo nel caso in cui esso sia manifestamente illegittimo e lo straniero possa qualificarsi inespellibile. Le misure, su istanza dell'interessato, sentito il questore, possono essere modificate o revocate dal giudice di pace. L'osservanza delle misure è presidiata dalla pena della multa da 3.000 a 18.000 euro. In caso di trasgressione, ai fini dell'espulsione non occorre il rilascio del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria, e, qualora non sia possibile l'accompagnamento immediato alla frontiera, il questore provvede al trattenimento dello straniero in un CPR o all'emissione di ordine di allontanamento.

22.6. La previsione di un contraddittorio eventuale e cartolare nel giudizio di convalida della misura (alternativa al trattenimento) dell'obbligo di presentazione al competente ufficio della forza pubblica imposto allo straniero attinto da provvedimento di espulsione

La sentenza n. **280** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, impugnato, in riferimento agli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida della misura dell'obbligo di presentazione all'ufficio della forza pubblica territorialmente competente – disposta dal questore e avente per destinatario lo straniero attinto da provvedimento prefettizio di espulsione per ragioni non legate alla tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza dello Stato, né alla pericolosità sociale, né a esigenze di prevenzione e repressione di fenomeni terroristici – si svolga in udienza innanzi al giudice di pace con la partecipazione necessaria del difensore dell'interessato, eventualmente nominato d'ufficio. Il tema delle garanzie costituzionali applicabili alla convalida della misura dell'obbligo di presentazione agli uffici di polizia disposto dal questore è già venuto all'attenzione della Corte, sia pure nel diverso contesto del vaglio dell'art. 6, comma 3, della legge n. 401 del 1989, che prevede tale misura a carico di persone responsabili di comportamenti violenti durante manifestazioni sportive e che, originariamente, disponeva che il provvedimento del questore fosse convalidato dal GIP senza possibilità di interlocuzione da parte del destinatario della misura. La sentenza n. 144 del 1997 – nel precisare che "la misura dell'obbligo di presentazione incide sulla libertà personale dell'interessato, e, come tale, deve essere assistita dalle garanzie di cui agli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost." – osservò, da un lato, che essa comunque incide sulla libertà personale "in misura assai minore rispetto all'arresto o al fermo di polizia giudiziaria"; e, dall'altro, che "la necessità di garantire all'interessato una adeguata difesa va coniugata con la celerità

nell'applicazione della misura, condizione necessaria perché la stessa possa rivelarsi efficace, sì da giustificare, in un equilibrato rapporto fra esigenze in giuoco, l'adozione di forme semplificate attraverso le quali possa esplicarsi il contraddittorio". Nella specie, si ritenne che le garanzie costituzionali fossero "sufficientemente tutelate dalla facoltà dell'interessato (…) di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, appositamente nominato, memorie o deduzioni al giudice per le indagini preliminari". Conseguentemente, il suddetto art. 6, comma 3, è stato dichiarato illegittimo nella sola parte in cui non prevedeva che il destinatario della misura fosse avvisato di tale facoltà di difesa. Le riferite considerazioni sono state estese all'odierno scrutinio. "L'obbligo di presentazione presso il competente ufficio della forza pubblica in giorni e orari stabiliti (…), pur essendo finalizzato all'espulsione dello straniero, incide sulla libertà personale di quest'ultimo in misura ben più limitata non soltanto rispetto all'arresto e al fermo di polizia", ma anche rispetto al trattenimento in un centro per i rimpatri (CPR) e all'accompagnamento coattivo alla frontiera; "provvedimenti, questi ultimi, la cui convalida avviene in udienza, con la partecipazione necessaria di un difensore", in ossequio ai principi stabiliti dalla sentenza n. 222 del 2004 secondo cui "l'art. 24, secondo comma, Cost. esige che lo straniero destinatario del decreto di accompagnamento coattivo sia ascoltato dal giudice, con l'assistenza di un difensore". La più limitata incidenza sulla libertà della misura *de qua* ha indotto a ritenere non incompatibili con gli evocati parametri il procedimento disegnato dalla disposizione censurata, che prevede un contraddittorio meramente eventuale e cartolare. "Ciò anche in ragione del delimitato oggetto del giudizio di convalida, ove il giudice di pace è chiamato a verificare unicamente la sussistenza dei presupposti di adozione della misura e l'esistenza di un provvedimento di espulsione dotato di efficacia esecutiva, con il solo limite (…) dell'eventuale manifesta illegittimità di quest'ultimo e dell'eventuale sussistenza di ragioni ostative all'espulsione". D'altra parte, il legislatore non ha trascurato di considerare le difficoltà linguistiche, sociali e culturali che possono ostacolare le capacità di difesa del cittadino straniero. Di tali difficoltà, il legislatore si fa carico attraverso il richiamo alla normativa regolamentare del d.P.R. n. 394 del 1999, prescrivendo che il provvedimento applicativo della misura sia notificato all'interessato unitamente alla traduzione di una sintesi del suo contenuto in una lingua a lui nota o in lingua inglese, francese o spagnola; che lo straniero sia informato del diritto di essere assistito da un difensore di fiducia, con ammissione, qualora ne sussistano i presupposti, al gratuito patrocinio; e che sia reso edotto che, in mancanza di difensore di fiducia, sarà assistito da un difensore di ufficio. In particolare, "la traduzione del provvedimento del questore, in lingua nota all'interessato o in una delle lingue veicolari, risponde a criteri ragionevolmente funzionali, e nella loro necessaria astrattezza idonei a garantire che, nella generalità dei casi, gli atti della pubblica amministrazione concernenti questa materia siano conoscibili dai destinatari, nel loro contenuto e in ordine alle possibili conseguenze derivanti dalla loro violazione, restando comunque salva la possibilità per il giudice penale di considerare non integrato il delitto di trasgressione delle prescrizioni imposte con il provvedimento (…), in conseguenza della mancata comprensione del medesimo da parte del suo destinatario (sentenza n. 257 del 2004)". Inoltre, l'avviso circa la possibilità di beneficiare dell'assistenza del difensore d'ufficio e del patrocinio a spese dello Stato "risulta funzionale a consentire al cittadino straniero di determinarsi con sufficiente consapevolezza – sia pure con la ristretta tempistica imposta dal procedimento di convalida – in ordine allo svolgimento di attività difensiva e al ricorso alla difesa tecnica. Ciò naturalmente a condizione che all'avviso si accompagni la comunicazione da parte delle questure, con modalità effettivamente comprensibili per l'interessato (…), dei recapiti dei difensori d'ufficio ai quali in concreto rivolgersi nell'ipotesi in cui egli intenda esercitare il proprio diritto a presentare memorie o deduzioni al giudice di pace", "sì da assicurare piena effettività al diritto alla difesa tecnica" riconosciuto allo straniero sottoposto alle misure alternative al trattenimento.

22.7. Il potere del giudice di rilevare l'espulsione dell'imputato straniero, eseguita prima dell'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio, e di pronunciare sentenza di non luogo a procedere

Si veda, in relazione alla sentenza n. **270**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

22.8. Il godimento di prestazioni sociali

22.8.1. La possibilità di interventi legislativi di Regioni e di Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione

Secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **194**, "in linea di principio, è

riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, in relazione ad ambiti materiali – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni" (sentenze nn. 2 del 2013, 299 e 134 del 2010, 156 del 2006 e 300 del 2005).

22.8.2. Lo straniero irregolare quale beneficiario delle prestazioni erogate dalle Regioni

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **194**, "le Regioni possono erogare prestazioni anche agli stranieri in posizione di irregolarità e possono farlo senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale sulla base della competenza esclusiva in materia di immigrazione e diritto di asilo" (sentenze nn. 61 del 2011 e 269 del 2010).

22.8.3. L'accesso all'assistenza sociale: l'uguaglianza rispetto ai cittadini per le prestazioni inerenti a diritti inviolabili della persona e la discrezionalità del legislatore nell'allocare le limitate risorse in relazione alle ulteriori provvidenze che comprovino uno stabile inserimento in Italia

"La giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che «entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), cui ha conferito attuazione il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 […], e comunque nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore [può] riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza» (sentenza n. 222 del 2013). Ne segue che la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale» (sentenza n. 222 del 2013), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona. Per questa parte, infatti, la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al «cittadino»), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.). Stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile appena indicato, rientra dunque nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori. Per esse, laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo. In tal modo, le provvidenze divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo". Così la sentenza n. **50**.

22.8.4. La concessione dell'assegno sociale allo straniero: il requisito ulteriore della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (legittimità in riferimento a una prestazione rivolta a soggetti stabilmente inseriti in Italia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **50**, l'analoga voce in *I rapporti economici – L'assistenza*.

Capitolo II
Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. La libertà personale

1.1. Le misure di prevenzione personali

1.1.1. Lo statuto di garanzia costituzionale e convenzionale (riserva di legge e di giurisdizione; principio di proporzionalità)

La sentenza n. **24** ha delineato le garanzie che a livello sia costituzionale che convenzionale circondano le misure di prevenzione personali. Tali misure, che richiedono per la loro applicazione elementi che facciano ritenere pregresse attività criminose da parte del soggetto, sono imperniate su un giudizio di persistente pericolosità del soggetto e hanno, quindi, una chiara finalità preventiva "mirando a limitare la libertà di movimento del loro destinatario per impedirgli di commettere ulteriori reati, o quanto meno per rendergli più difficoltosa la loro realizzazione, consentendo al tempo stesso all'autorità di pubblica sicurezza di esercitare un più efficace controllo sulle possibili iniziative criminose del soggetto". L'indubbia dimensione afflittiva delle misure è solo una conseguenza collaterale che "non comporta che le misure in questione abbiano nella sostanza carattere sanzionatorio-punitivo, sì da chiamare in causa necessariamente le garanzie che la CEDU, e la stessa Costituzione, sanciscono per la materia penale". La Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2017, de Tommaso contro Italia, ha espressamente escluso la loro natura sostanzialmente punitiva e la soggezione ai vincoli convenzionali in materia penale, ritenendo che le misure di prevenzione disciplinate nell'ordinamento italiano – dopo la scomparsa, nel 1988, dell'obbligo di soggiorno in un Comune diverso da quello di residenza, che aveva dato luogo alla condanna dell'Italia nella sentenza Guzzardi – costituiscono misure limitative della libertà di circolazione, sancita dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU. Anche la giurisprudenza costituzionale, sin dalle prime sentenze del 1956 in materia, ha sempre affermato che l'esecuzione delle misure di prevenzione di volta in volta esaminate comportavano una restrizione della libertà personale sancita dall'art. 13 Cost., restrizione che certamente consegue alle prescrizioni che ineriscono alla sorveglianza di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 8, comma, 2, del d.lgs. n 159 del 2011. Da ciò discende il riconoscimento di un livello di tutela ai diritti fondamentali dei destinatari della misura della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, che è superiore a quello assicurato in sede europea. "La riconduzione delle misure in parola all'alveo dell'art. 13 Cost. comporta, infatti, che alle garanzie (richieste anche nel quadro convenzionale) a) di una idonea base legale delle misure in questione e b) della necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati (proporzionalità che è requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo), debba affiancarsi l'ulteriore garanzia c) della riserva di giurisdizione, non richiesta in sede europea per misure limitative di quella che la Corte EDU considera come mera libertà di circolazione, ricondotta in quanto tale al quadro garantistico dell'art. 2 Prot. n. 4 CEDU".

1.1.2. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale

La sentenza n. **24** ha ricostruito l'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di misure di sicurezza personali, evidenziando come esse "accompagnano la storia dell'ordinamento italiano sin dalla sua nascita. Cionondimeno, il loro preciso statuto costituzionale, rimasto incerto nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, non cessa ancor oggi di ingenerare controversie". Tali misure sono, oggi, organicamente disciplinate nel d.lgs. n. 159 del 2011 che rappresenta il provvisorio approdo di una lunga evoluzione storica, le cui origini risalgono quanto meno alla legislazione di polizia ottocentesca, cristallizzatasi subito dopo l'unità d'Italia nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato B, che già conferiva all'autorità di pubblica sicurezza il potere di disporre le misure dell'ammonizione, del domicilio coatto (o confino di polizia) e del rimpatrio con foglio di via obbligatorio nei confronti di persone ritenute pericolose per la società, senza che fosse, tuttavia,

necessaria una loro condanna in sede penale. In epoca fascista la disciplina delle misure di prevenzione confluì nel r.d. n. 773 del 1931 (Testo unico di pubblica sicurezza), venendo largamente utilizzate come strumento di controllo e di repressione degli oppositori politici. Tali misure restarono in vita anche dopo l'avvento della Costituzione repubblicana, ponendo subito alla dottrina e alla stessa giurisprudenza la questione della loro compatibilità con la Carta costituzionale. Con la sentenza n. 2 del 1956 fu dichiarata l'illegittimità della disciplina allora vigente in tema di esecuzione coattiva dell'ordine di rimpatrio disposto dal questore, mentre con la successiva sentenza n. 11 del 1956 a essere dichiarata illegittima fu la disciplina dell'ammonizione. Nell'uno e nell'altro caso, la decisione si fondò sull'incompatibilità delle discipline in questione con la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost. Sottolineò in particolare la sentenza n. 11 del 1956 "che l'ordinanza di ammonizione ha per conseguenza la sottoposizione dell'individuo ad una speciale sorveglianza di polizia e che attraverso questo provvedimento si impone all'ammonito tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui, quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora, non è che uno fra gli altri che la speciale commissione prescrive: effetti, tutti, integranti una significativa restrizione del diritto alla libertà personale tutelato dall'art. 13 Cost., e come tali sottratti – per volere dei costituenti – al potere esclusivo dell'autorità di polizia". Il legislatore si adeguò prontamente a tali pronunce, attraverso una nuova organica disciplina delle misure di prevenzione contenuta nella legge n. 1423 del 1956 che nella sua versione originaria indicava cinque diverse categorie di destinatari delle misure medesime. La normativa, in particolare, riconosceva direttamente al questore la possibilità di indirizzare una motivata diffida a cambiare condotta, nonché ordinarne il rimpatrio con foglio di via obbligatorio, mentre affidava al tribunale la competenza a disporre la più grave misura della sorveglianza speciale, cui il tribunale stesso poteva aggiungere il divieto di soggiorno in uno o più comuni o province nonché, nei casi di particolare pericolosità, l'obbligo del soggiorno in un determinato comune. Le leggi n. 575 del 1965 e n. 152 del 1975 (la cosiddetta legge Reale) hanno, poi, ulteriormente ampliato l'ambito di applicazione a una vasta area di soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso e di coinvolgimento in attività di tipo terroristico o eversivo, di appartenenza ad associazioni politiche disciolte o di ricostituzione del partito fascista, nonché a soggetti già condannati per violazioni della disciplina in materia di armi. Nel 1980, al culmine dell'emergenza terroristica che aveva investito il nostro Paese, due importanti sentenze – una della Corte EDU, l'altra della Corte costituzionale – richiamarono nuovamente l'attenzione sulle esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei destinatari delle misure in esame. In particolare, la sentenza della Corte EDU 6 novembre 1980, Guzzardi contro Italia, stabilì (al paragrafo 102) che l'applicazione della misura della sorveglianza speciale con ordine di soggiorno all'isola dell'Asinara, disposta nei confronti di un soggetto indiziato di appartenenza a un'associazione mafiosa, aveva limitato non solo la sua libertà di circolazione tutelata dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU (all'epoca non ancora ratificato dall'Italia), ma si era risolta in una vera e propria privazione della sua libertà personale, ai sensi dell'art. 5 CEDU, in ragione della particolare ristrettezza dello spazio cui il ricorrente era confinato, nonché della situazione di sostanziale isolamento personale in cui egli era costretto a vivere. Sul fronte interno, la sentenza n. 177 del 1980 della Corte dichiarò incompatibile con il principio di legalità – ritenuto in quella occasione applicabile anche alle misure di prevenzione personali in forza sia dell'art. 13 Cost., sia dell'art. 25, terzo comma, Cost. – la previsione della loro applicabilità a coloro che «per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere», in ragione dell'intollerabile indeterminatezza di tale formula normativa, ritenuta tale da «offr[ire] agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità». La risposta del legislatore giunse, qualche anno più tardi, con la legge n. 327 del 1988 che, da un lato, eliminò la possibilità per il tribunale di ordinare l'obbligo di soggiorno in un Comune diverso da quello di residenza e, dall'altro, riformulò le descrizioni normative contenute nell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, eliminando dal novero dei destinatari delle misure in questione i «vagabondi» e gli «oziosi», e precisando in ciascuna di esse che la riconduzione del soggetto alle categorie descritte dalla legge dovesse effettuarsi da parte del tribunale sulla base di «elementi di fatto» (e non già, dunque, sulla base di semplici voci o sospetti). La legislazione degli anni successivi proseguì, peraltro, lungo una direttrice di progressivo ampliamento delle categorie dei potenziali destinatari delle misure in parola. Oggi tali categorie sono organicamente elencate nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011 e successive modificazioni, ove sono confluite tutte le fattispecie in precedenza disseminate in più testi normativi di non sempre agevole coordinamento. All'interno di tale elenco si trova in particolare, alla lett. c), il riferimento alle residue fattispecie originariamente previste: fattispecie che continuano ad operare anche come presupposti delle misure di prevenzione tuttora di competenza del questore (foglio di via obbligatorio e avviso orale), oggi

disciplinati dagli artt. 2 e 3 del decreto, e che al tempo stesso operano come possibili presupposti dell'applicazione delle misure di prevenzione di competenza del tribunale, alla stessa stregua di tutte le altre fattispecie elencate nell'art. 4. Oltre alla verifica della riconducibilità del soggetto a una delle categorie oggi elencate nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011, presupposto comune dell'applicazione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, è la pericolosità del soggetto medesimo per la sicurezza pubblica (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011). Al riscontro probatorio delle sue passate attività criminose, deve dunque affiancarsi una ulteriore verifica processuale circa la sua pericolosità, in termini di rilevante probabilità di commissione, nel futuro, di ulteriori attività criminose. Il requisito della pericolosità per la sicurezza pubblica del destinatario delle misure di prevenzione personali accomuna le stesse alle misure di sicurezza disciplinate dal codice penale, dalle quali tuttavia le prime si differenziano in quanto non presuppongono l'instaurarsi di un processo penale nei confronti del soggetto. Sufficiente e necessario a legittimare l'applicazione di una misura di prevenzione personale è, infatti, che l'attività criminosa – descritta nelle varie fattispecie elencate oggi nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011, e il cui riscontro probatorio funge da base sulla quale sviluppare il giudizio in ordine alla pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica – risulti da evidenze che la legge indica ora come «elementi di fatto», più spesso come «indizi»; evidenze che debbono essere vagliate dal tribunale nell'ambito di un procedimento retto da regole probatorie e di giudizio diverse da quelle proprie dei procedimenti penali.

1.1.3. L'ambito soggettivo di applicazione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno: le fattispecie di pericolosità "generica" riguardanti i soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi e i soggetti che abitualmente vivono con i proventi di attività delittuose

La sentenza n. **24** ha affrontato diverse questioni concernenti la previsione per legge tanto della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, quanto del sequestro e della confisca di prevenzione, in relazione a due delle fattispecie normative di cosiddetta "pericolosità generica" che traggono la loro origine nell'art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluite nell'art. 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 159 del 2011. Al riguardo la Corte – dopo aver ricordato l'evoluzione normativa e giurisprudenziale di tali misure, indirizzata verso una progressiva opera di giurisdizionalizzazione e tipizzazione dei comportamenti assunti come presupposto delle misure di prevenzione, i cui destinatari iniziarono gradualmente ad essere individuati dal legislatore mediante il richiamo alle numerose tipologie specifiche di reato – ha evidenziato come sono rimaste tuttavia affiancate dalle più antiche fattispecie di pericolosità "generica", che sono state solo parzialmente rimodulate a seguito dell'intervento di questa Corte nel 1980 e del legislatore nel 1988. In tale ambito rientrano anche le ipotesi oggetto di censura, relative alle fattispecie che riguardano soggetti «abitualmente dediti a traffici delittuosi» e «coloro […] che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose». La legittimità di queste ultime disposizioni è stata di recente scrutinata dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza de Tommaso del 23 febbraio 2017 che ha ritenuto le disposizioni in parola non idonee a soddisfare gli standard qualitativi – in termini di precisione, determinatezza e prevedibilità – che deve possedere ogni norma che costituisca la base legale di un'interferenza nei diritti della persona riconosciuti dalla CEDU o dai suoi protocolli. La nostra Corte, tuttavia, ha ricordato come già in epoca immediatamente precedente alla sentenza de Tommaso, la giurisprudenza di legittimità aveva compiuto un commendevole sforzo di conferire, in via ermeneutica, maggiore precisione alle due fattispecie di "pericolosità generica" ricordate. Tale sforzo interpretativo è stato ripreso e potenziato successivamente alla pronuncia della Corte EDU, al dichiarato fine di porre rimedio al deficit di precisione in quella sede rilevato, attraverso una loro lettura convenzionalmente orientata, talora indicata come "tassativizzante". La Corte, però, ha evidenziato che in materia di responsabilità penale, si è sottolineato, da tempo, come "l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali costanti non valga, di per sé, a colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale (sentenza n. 327 del 2008), ribadendo recentemente, in termini assai netti, come nessuna interpretazione possa surrogarsi integralmente alla *praevia lex scripta*, con cui si intende garantire alle persone la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione (sentenza n. 364 del 1988» (sentenza n. 115 del 2018); e ciò in quanto nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia è indispensabile l'esistenza di un diritto scritto di produzione legislativa rispetto al quale l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona

può raffigurarsi leggendolo (sentenza n. 115 del 2018)". Tuttavia, allorché si versi – come nelle questioni all'esame della Corte – al di fuori della materia penale, "non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione. Essenziale – nell'ottica costituzionale così come in quella convenzionale (*ex multis*, Corte EDU, sezione quinta, sentenza 26 novembre 2011, Gochev c. Bulgaria; Corte EDU, sezione prima, sentenza 4 giugno 2002, Olivieiria c. Paesi Bassi; Corte EDU, sezione prima, sentenza 20 maggio 2010, Lelas c. Croazia) – è, infatti, che tale interpretazione giurisprudenziale sia in grado di porre la persona potenzialmente destinataria delle misure limitative del diritto in condizioni di poter ragionevolmente prevedere l'applicazione della misura stessa". La Corte ha concluso ritenendo che, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale successiva alla sentenza de Tommaso, risulta oggi possibile assicurare in via interpretativa contorni sufficientemente precisi alla fattispecie descritta dell'art. 1, n. 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluita nell'art. 1, lett. b), del d.lgs. n. 159 del 2011, sì da consentire ai consociati di prevedere ragionevolmente in anticipo in quali «casi» – oltre che in quali «modi» – essi potranno essere sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nonché alle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca. Diversamente, l'altra fattispecie di cui all'art. 1, n. 1), della legge n. 1423 del 1956, poi confluita nell'art. 1, lett. a), del d.lgs. n. 159 del 2011, appare invece affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza de Tommaso. Alla giurisprudenza, infatti, non è stato possibile riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile *ex ante* per l'interessato, il disposto normativo in esame.

1.2. L'obbligo di presentazione al competente ufficio della forza pubblica, disposto dal questore nei confronti dello straniero attinto da provvedimento prefettizio di espulsione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **280**, la voce *La previsione di un contraddittorio eventuale e cartolare nel giudizio di convalida della misura (alternativa al trattenimento) dell'obbligo di presentazione al competente ufficio della forza pubblica imposto allo straniero attinto da provvedimento di espulsione* in *Principi fondamentali – Lo straniero*.

1.3. La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, la voce in *La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

1.4. Il diritto del beneficiario dell'amministrazione di sostegno di rifiutare le cure

Si veda, in relazione alla sentenza n. **144**, la voce *Il potere dell'amministratore di sostegno di rifiutare, in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato (spettanza della relativa attribuzione al giudice tutelare)* in *I rapporti etico sociali – La persona – L'amministrazione di sostegno*.

2. La libertà di circolazione

La libertà di circolare "non comporta, di per sé, il diritto di guidare veicoli a motore (sentenze n. 6 del 1962 e n. 274 del 2016)". Così la sentenza n. **80**.

3. La libertà di associazione

3.1. L'autonomia degli ordini forensi e il divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali

Gli ordini forensi sono "enti pubblici non economici a carattere associativo (…), istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela dell'utenza e degli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione e al corretto svolgimento

della funzione giurisdizionale. Molte delle funzioni istituzionali attribuite agli ordini dal legislatore integrano una attività esterna destinata a concludersi con la formazione di atti soggettivamente e oggettivamente amministrativi a carattere autoritativo, perché emessi nell'esercizio di un potere riconosciuto in via esclusiva come espressivo di potestà amministrativa per finalità di pubblico interesse. Deriva appunto da ciò l'obbligatorietà dell'iscrizione agli ordini circondariali per l'espletamento della professione forense e la peculiare natura di associazione obbligatoria degli ordini professionali, preordinata alla tutela di pregnanti interessi di rilievo costituzionale, quali, *in primis*, la tutela del diritto di difesa *ex* art. 24 Cost., mediante vigilanza sull'adeguata competenza, sull'aggiornamento costante e sull'effettivo svolgimento della professione da parte degli avvocati. In questa prospettiva, il legislatore se, da una parte, limita, in negativo, la libertà di associarsi in capo a chi voglia esercitare la professione forense, dall'altro, contempera l'autonomia, comunque ampiamente riconosciuta, degli ordini stessi, in modo da garantire che qualunque iscritto possa accedere in condizioni di effettiva parità alle cariche sociali". Così la sentenza n. **173** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017, censurato, in riferimento agli artt. 2, 3, 18 e 118 Cost., nella parte in cui prevede che i consiglieri circondariali forensi non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi. "L'impedimento temporaneo alla ricandidatura appare preordinato a evitare la formazione e la cristallizzazione di gruppi di potere interni all'avvocatura, o quantomeno a limitarne l'eventualità, mediante il ricambio delle cariche elettive e la conseguente salvaguardia della parità delle voci dell'avvocatura".

3.2. La riferibilità del divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi anche ai mandati iniziati prima della sua entrata in vigore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, l'analoga voce in *La funzione normativa – La legge di interpretazione autentica*.

4. La libertà religiosa

4.1. Qualificazione come diritto inviolabile

"La libertà religiosa garantita dall'art. 19 Cost. è un diritto inviolabile (sentenze n. 334 del 1996, n. 195 del 1993 e n. 203 del 1989), tutelato al massimo grado (sentenza n. 52 del 2016) dalla Costituzione". Così la sentenza n. **254**.

4.2. La libertà di culto e la messa a disposizione di spazi adeguati da parte delle autorità pubbliche

"Della libertà di religione il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale, che lo stesso art. 19 Cost. garantisce specificamente disponendo che tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume. L'esercizio pubblico e comunitario del culto (…) va dunque tutelato, e va assicurato ugualmente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall'avvenuta stipulazione o meno dell'intesa con lo Stato e dalla loro condizione di minoranza (sentenze n. 63 del 2016, n. 195 del 1993 e n. 59 del 1958). La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare (sentenza n. 67 del 2017) e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l'uso del territorio (essenzialmente le regioni e i comuni): in positivo – in applicazione del (…) principio di laicità – esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose; in negativo, impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell'accesso agli spazi pubblici (sentenze n. 63 del 2016, n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993). Naturalmente, nel destinare spazi pubblici alle sedi di attività di culto delle diverse confessioni, regioni e comuni devono tener conto della loro presenza nel territorio di riferimento, dal momento che, in questo contesto, il divieto di discriminazione non vuol dire (…) che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione". Così la sentenza n.

254 la quale ha altresì evidenziato che il descritto quadro costituzionale "ha trovato attuazione nella normativa, sia statale che di molte regioni, che garantisce la previsione di adeguati spazi per i luoghi di culto per l'esercizio della libertà religiosa". Quanto alla disciplina statale, in base all'art. 3 del d.m. n. 1444 del 1968, i luoghi di culto rientrano tra le attrezzature di interesse comune che devono essere previste dagli strumenti urbanistici; l'art. 16, comma 8, del d.P.R. n. 380 del 2001 ha confermato che gli oneri di urbanizzazione secondaria riguardano anche chiese e altri edifici religiosi. A livello regionale, (…) molte regioni hanno dettato norme dirette a riservare alle attrezzature religiose un trattamento differenziato rispetto alle altre opere di urbanizzazione secondaria, al fine di agevolarne la realizzazione, in particolare con la previsione di contributi finanziari (regionali e comunali) e con l'innalzamento della dotazione minima richiesta dalla disciplina statale.

4.3. La (illegittima) subordinazione dell'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del piano delle attrezzature religiose (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. **254** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost., l'art. 72, comma 2, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (modificato dalla legge regionale n. 2 del 2015) il quale stabiliva che l'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il relativo piano e che, in assenza di quest'ultimo, le confessioni non possono installare nessuna nuova attrezzatura. Invero, "la previsione – ad opera della legislazione regionale in materia di governo del territorio – di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose, riconducibile al modello della pianificazione urbanistica di settore, non è di per sé illegittima. Non lo è, tuttavia, alla duplice condizione che essa persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico, e che (…) tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l'apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose (corrispondendo così anche agli standard urbanistici, cioè alla dotazione minima di spazi pubblici)". Alle predette condizioni non è stata ritenuta rispondente la censurata disposizione che subordinava l'installazione di qualsiasi attrezzatura all'esistenza del piano delle attrezzature religiose (PAR). Simile soluzione, per un verso, non consentiva un equilibrato e armonico sviluppo del territorio e, per altro verso, finiva con l'ostacolare l'apertura di nuovi luoghi di culto. Al riguardo, si è sottolineato il carattere assoluto della previsione, riguardante "indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal loro carattere pubblico o privato, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile e potenzialmente irrilevante". Per effetto di tale assolutezza, "anche attrezzature del tutto prive di rilevanza urbanistica, solo per il fatto di avere destinazione religiosa (si pensi a una piccola sala di preghiera privata di una comunità religiosa)", avrebbero dovuto essere "preventivamente localizzate nel PAR"; e i membri di un'associazione avente finalità religiosa non avrebbero potuto riunirsi nella sede privata dell'associazione per svolgere l'attività di culto, senza una specifica previsione del PAR. "Al contrario, qualsiasi altra attività associativa, purché non religiosa, può essere svolta senz'altro nella sede sua propria, liberamente localizzabile sul territorio comunale nel solo rispetto delle generali previsioni urbanistiche". In questa prospettiva, "la potenziale irrilevanza urbanistica di una parte almeno delle strutture investite dalla previsione" ha reso evidente l'esistenza di un obiettivo ostacolo all'insediamento di nuove strutture religiose. Inoltre, il regime differenziato che, "a dispetto dello specifico riconoscimento costituzionale (…) del diritto di disporre di un luogo di esercizio del culto", colpiva "solo le attrezzature religiose e non le altre opere di urbanizzazione secondaria, quali per esempio scuole, ospedali, palestre, centri culturali. Si tratta in tutti i casi di impianti di interesse generale a servizio degli insediamenti abitativi che, in maniera non diversa dalle attrezzature religiose, possono presentare maggiore o minore impatto urbanistico in ragione delle loro dimensioni, della funzione e dei potenziali utenti". Il fatto che il legislatore regionale subordinasse solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indicava che "la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di (nuovi) luoghi di culto. E ciò qualsiasi sia la loro consistenza, dalla semplice sala di preghiera per pochi fedeli al grande tempio, chiesa, sinagoga o moschea". In conclusione, la norma comprimeva la libertà di culto, in mancanza di "alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche". Nella pronuncia sono altresì richiamate due decisioni che hanno già investito altri profili della legislazione lombarda in tema di edilizia di culto: le sentenze nn. 63 del 2016 e 346 del 2002. La prima ha giudicato illegittimi gli artt. 70, commi 2-*bis* (nella parte in cui fissava alcuni requisiti solo per le confessioni non cattoliche senza intesa) e 2-*quater* (che istituiva la consulta regionale), e 72, commi 4,

primo periodo (che prevedeva i pareri relativi ai profili di sicurezza pubblica, nel corso del procedimento di formazione del PAR), e 7, lett. e (che richiedeva un impianto di videosorveglianza negli edifici di culto), della legge regionale n. 12 del 2005. La seconda ha dichiarato illegittimo l'art. 1 della legge regionale n. 20 del 1992 – il quale riservava i contributi per la realizzazione e la manutenzione delle attrezzature religiose alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni dotate di intesa – nella parte in cui prescriveva il requisito dell'intesa.

4.4. L'illegittimo divieto di approvare il piano delle attrezzature religiose separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. **254** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 19 Cost., l'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (modificato dalla legge regionale n. 2 del 2015), il quale stabiliva che i comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose sono tenuti ad adottare e approvare il piano delle attrezzature religiose (PAR) entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge e che, decorso detto termine, il piano è approvato unitamente al nuovo piano per il governo del territorio (PGT). Seguendo un modello diffuso nella legislazione urbanistica più recente, anche il legislatore lombardo ha previsto un piano urbanistico comunale, denominato PGT, articolato in tre atti (documento di piano, piano dei servizi e piano delle regole), approvati in esito a un complesso procedimento, prescritto anche per le varianti. La contestualità di approvazione del PAR e del nuovo PGT (o di una sua variante generale), imposta dalla censurata disposizione al decorrere del termine di diciotto mesi, comportava che le istanze di insediamento di attrezzature religiose fossero destinate a essere "decise in tempi del tutto incerti e aleatori, in considerazione del fatto che il potere del comune di procedere alla formazione del PGT o di una sua variante generale, condizione necessaria per poter adottare il PAR (a sua volta condizione perché la struttura possa essere autorizzata), ha per sua natura carattere assolutamente discrezionale per quanto riguarda *l'an* e il *quando* dell'intervento". La norma, "ostacolando la programmazione delle attrezzature religiose da parte dei comuni", a loro volta condizionati nell'esercizio della loro autonomia amministrativa in materia urbanistica (sentenza n. 179 del 2019), determinava una "forte compressione della libertà religiosa" (che poteva spingersi fino a "negare la libertà di culto"), senza che a ciò corrispondesse "alcun reale interesse di buon governo del territorio. Secondo le regole generali, infatti, la realizzazione di un impianto di interesse pubblico che richieda la modifica delle previsioni di piano si può tradurre in una semplice variante parziale. E comunque, quand'anche la previsione del nuovo impianto possa richiedere una riconsiderazione dell'intero ambito interessato, la valutazione in concreto dell'impatto della nuova struttura sul contesto circostante spetterebbe in via esclusiva al comune". La previsione ad opera della legge regionale della "necessaria e inderogabile approvazione del PAR unitamente all'approvazione del piano che investe l'intero territorio comunale" era dunque "ingiustificata e irragionevole", tanto più perché riguardava l'installazione di attrezzature religiose, alle quali, "in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione". In realtà, "per gli altri impianti di interesse pubblico, la legge regionale non solo non esige la variante generale del PGT ma non richiede neppure sempre la procedura di variante parziale". In definitiva, la disposizione comprimeva irragionevolmente la libertà di culto, limitando l'insediamento di nuove attrezzature religiose in carenza di "reali esigenze di buon governo del territorio".

5. La libertà di manifestazione del pensiero

5.1. Centralità tra i valori costituzionali e inerenza al regime democratico

"(…) la libertà di manifestazione del pensiero, di cui è espressione la libertà di stampa, costituisce un valore centrale del nostro sistema costituzionale, come è stato riconosciuto non solo dalla stessa Assemblea costituente, che significativamente ha ritenuto di dover adottare la legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), a tutela di tale libertà; ma successivamente anche da questa Corte, che ha evidenziato da tempo il rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico, affermando che la prima è «coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985)". Così la sentenza n. **206**.

5.2. Il diritto all'informazione e il pluralismo delle fonti di informazione in un ordinamento democratico (giurisprudenza costituzionale)

La sentenza n. **206**, richiamando la sentenza n. 9 del 1965, ha chiarito che il diritto all'informazione "è tra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione, una di quelle anzi che meglio caratterizzano il regime vigente nello Stato, condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico, sociale. In mancanza di una specifica disciplina costituzionale dell'informazione, la giurisprudenza costituzionale ha poi sempre ricondotto il relativo diritto nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero, atteso che l'art. 21 Cost. solennemente proclama uno tra i principi caratterizzanti del vigente ordinamento democratico, garantendo a tutti il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione e detta per di più ulteriori e specifiche norme a tutela della stampa, quale mezzo di diffusione tradizionale e tuttora insostituibile ai fini dell'informazione dei cittadini e quindi della formazione di una pubblica opinione avvertita e consapevole (sentenza n. 105 del 1972)". Il diritto all'informazione, poi, "va determinato e qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il diritto all'informazione garantito dall'art. 21 Cost. sia qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie − che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse − in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti (sentenza n. 112 del 1993, richiamata dalla sentenza n. 155 del 2002). È tuttora attuale affermare che l'informazione esprime non tanto una materia, quanto una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico (sentenza n. 29 del 1996; nello stesso senso, sentenze n. 312 del 2003 e n. 348 del 1990). (…) Tali affermazioni di principio hanno avuto ricadute sostanziali in ordine al pluralismo dell'informazione, comportando il riconoscimento del valore centrale del pluralismo in un ordinamento democratico (sentenze n. 21 del 1991 e n. 826 del 1988), fino al punto da giustificare e anzi imporre al legislatore interventi idonei a garantirne il rispetto. (…) In concreto la necessità dell'effettiva garanzia del pluralismo è stata enunciata (…), con riguardo alla disciplina delle emittenti televisive, per consentire sia l'espressione delle varie componenti culturali della società, sia la loro presenza sul mercato. Nel vagliare i limiti alla concentrazione nel settore dell'editoria, la Corte ne ha ravvisato la funzionalità alla garanzia del pluralismo delle voci, ponendo peraltro in evidenza che poiché nel settore televisivo vi era una barriera di accesso in ragione della non illimitatezza delle frequenze, a differenza della stampa, si imponeva il ricorso al sistema concessorio (sentenze n. 420 del 1994, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981)". In presenza di una situazione di ristrettezza delle frequenze disponibili che determinava effetti negativi sul rispetto dei principi del pluralismo, la sentenza n. 466 del 2002 ha ribadito "la necessità di assicurare l'accesso al sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse e ha sottolineato l'insufficienza del mero concorso fra un polo pubblico e un polo privato ai fini del rispetto delle evidenziate esigenze costituzionali connesse all'informazione. Così, chiamata a vagliare le norme sui contributi statali per la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, la Corte (sentenze n. 168 del 2008 e n. 151 del 2005), ne ravvisava la legittimità poiché la finalità delle norme impugnate era quella di favorirla quale condizione preliminare per l'attuazione dei princìpi propri dello Stato democratico". Inoltre, il pluralismo dell'informazione è sotteso anche agli interventi in materia di limiti di affollamento pubblicitario, atteso che "i principi delle disposizioni relative all'affollamento pubblicitario televisivo mirano a realizzare la protezione dei consumatori, e in particolare dei telespettatori, oltre che la tutela della concorrenza e del pluralismo televisivo (sentenza n. 210 del 2015). (…) il pluralismo dell'informazione rileva anche con riguardo alla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), intesa (sentenza n. 122 del 2017, che richiama le sentenze n. 112 del 1993, n. 826 del 1988 e n. 148 del 1981) nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto (…) a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società".

5.3. La disciplina dei contributi all'editoria (limite dello stanziamento di bilancio e riparto proporzionale in caso di insufficienza) – Rinvio alla necessaria disciplina legislativa

La sentenza n. **206** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 (principio di uguaglianza), 21, 41, secondo comma, Cost., e al principio della

tutela dell'affidamento negli atti dello Stato, anche in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., dell'art. 44, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008 che prevede il riordino, mediante un regolamento di delegificazione, della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria, tenuto conto delle somme complessivamente stanziate nel bilancio dello Stato per tale settore, che costituiscono il limite massimo di spesa. In attuazione della citata disposizione censurata è stato approvato il d.P.R. n. 223 del 2010 che – nel modificare le modalità di calcolo dei contributi – ha previsto, tra l'altro, per l'accesso agli stessi, la prova dell'effettiva distribuzione e messa in vendita della testata, nonché l'adeguata valorizzazione dell'occupazione professionale. In particolare, il comma 7 dell'art. 3 del d.P.R. indicato stabilisce che, in caso di insufficienza delle risorse stanziate sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale, principio espresso anche nell'art. 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009, parimenti censurata. Infine, l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 63 del 2012, ha previsto che a decorrere dai contributi relativi all'anno 2012 il contributo stesso non può comunque superare quello riferito all'anno 2010, fissando così una ulteriore soglia, che non può essere superata per ciascuna impresa editoriale e che è considerata quale parametro di riferimento per la riduzione automatica e proporzionale nella ripartizione della contribuzione. La Corte ha, innanzitutto, escluso la violazione degli artt. 2 e 3 Cost. evidenziando che "il rilievo costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero non comporta (…) che esista in via generale un diritto soggettivo delle imprese editrici a misure di sostegno dell'editoria", non essendo imposto alcun intervento finanziario dello Stato. Conseguentemente – una volta riconosciuta la mancanza di un diritto al contributo finanziario in relazione a questo settore imprenditoriale – è stata ritenuta non fondata l'ulteriore censura di lesione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41, secondo comma, Cost. Parimenti, è stato dichiarato non fondato l'altro gruppo di questioni attinente alla lesione del principio del legittimo affidamento negli atti dello Stato, anche con riguardo all'ordinamento europeo poiché "qui mancano gli stessi presupposti di fatto dell'affidamento": infatti, "nelle norme regolanti la disciplina dei contributi all'editoria, sia legislative, che di rango inferiore, è sempre dichiarato il carattere discrezionale dell'elargizione e la sua subordinazione alle disponibilità di bilancio, cosicché risulta evidente che l'iniziativa editoriale non può contare sull'esistenza di contributi, né su di un loro determinato ammontare". Sono state dichiarate inammissibili, infine, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 21 e 97 Cost., dell'art. 44, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, dell'art. 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009 e dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 63 del 2012, censurati per l'asserita violazione del principio di imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione, in considerazione del ruolo attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri nello stabilire l'ammontare delle risorse per il sostegno all'editoria. In particolare, la Corte – dopo avere analizzato la struttura contabile del bilancio dello Stato che si fonda su una classificazione delle risorse finanziarie secondo due principali livelli di aggregazione: missioni, che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, e specifici programmi di spesa in cui sono articolate le missioni – ha evidenziato "che in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi". Tuttavia, tale esigenza di armonizzazione del sistema, "non impone una soluzione costituzionalmente obbligata, e quindi non può essere oggetto di intervento di questa Corte, restando affidata alla scelta del legislatore". L'accoglimento delle questioni, inoltre, si sarebbe tradotto in un danno per la stessa parte del giudizio *a quo*, che si sarebbe vista del tutto negato il contributo, sia pure ridotto.

6. Le prestazioni personali e patrimoniali

6.1. Il carattere relativo della riserva di legge ex *art. 23 Cost.*

"(…) la riserva di legge, di carattere relativo, prevista dall'art. 23 Cost. non consente di lasciare la determinazione della prestazione imposta all'arbitrio dell'ente impositore, ma solo di accordargli consistenti margini di regolazione delle fattispecie. La fonte primaria non può quindi limitarsi a prevedere una prescrizione normativa in bianco, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini, ma deve invece stabilire sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente

dai pertinenti precetti legislativi (sentenza n. 69 del 2017). Il rispetto della riserva di legge, seppur relativa, prescritta dall'art. 23 Cost. richiede che la fonte primaria stabilisca sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dalla legge (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011). Numerose sono le pronunce di illegittimità costituzionale di prestazioni imposte senza una sufficiente determinazione dei criteri per la loro quantificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 174 del 2017, n. 83 del 2015, n. 33, n. 32 e n. 22 del 2012). Si tratta (…) di fattispecie di prestazioni varie, essenzialmente di natura tributaria, la cui quantificazione era stata rimessa all'autorità amministrativa". Così la sentenza n. **139**.

7. I principi costituzionali in materia penale

7.1. Il principio di legalità

7.1.1. La riserva assoluta di legge (riferibilità alle sanzioni penali e a quelle amministrative sostanzialmente punitive e non anche alle prestazioni personali o patrimoniali imposte per legge)

Il principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., "recante la più stringente prescrizione della riserva di legge, che è assoluta (sentenza n. 180 del 2018)", "riguarda le sanzioni penali, nonché quelle amministrative di natura sostanzialmente punitiva (sentenza n. 223 del 2018) e non già prestazioni personali e patrimoniali imposte per legge, alle quali fa invece riferimento l'art. 23 Cost.". Così la sentenza n. **139** che ha dichiarato inammissibile, per impropria evocazione del parametro, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., dell'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ. che attribuisce al giudice, in sede di pronuncia sulle spese, il potere di condannare, anche d'ufficio, la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata. Invero, l'obbligazione di corrispondere la somma prevista dalla disposizione censurata, "pur perseguendo una finalità punitiva, costituendo un peculiare strumento sanzionatorio con una concorrente finalità indennitaria (sentenza n. 152 del 2016), non identifica una sanzione in senso stretto, espressione di un potere sanzionatorio. Si tratta invece di un'attribuzione patrimoniale in favore della parte vittoriosa nella controversia civile e a carico della parte soccombente; prestazione che, in quanto istituita per legge, ricade nell'ambito dell'altro parametro evocato dal rimettente, l'art. 23 Cost., recante la prescrizione della riserva di legge, che è solo relativa (sentenze n. 269 e n. 69 del 2017, e n. 83 del 2015)".

7.1.2. L'eterointegrazione del precetto penale ad opera di fonti secondarie (limiti)

La giurisprudenza costituzionale in materia di limiti all'eterointegrazione del precetto penale da parte di fonti di rango secondario si riferisce "esclusivamente alle leggi penali in senso stretto, per le quali ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. vige il principio della riserva (assoluta) di legge statale, in forza del quale integrazioni del precetto penalmente sanzionato debbono in effetti ritenersi consentite solo nei ristretti limiti individuati" dal giudice delle leggi. Così la sentenza n. **134**.

7.1.3. La riserva al legislatore della definizione dell'area del penalmente rilevante e la tendenziale preclusione di interventi **in malam partem** *della Corte (salve le esigenze di contrastare "zone franche", censurare lo scorretto esercizio del potere legislativo, sottoporre a scrutinio norme processuali e rispettare obblighi sovranazionali): l'abrogazione del delitto di ingiuria*

"In linea di principio, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che concernano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione, e che mirino al ripristino nell'ordinamento della norma incriminatrice abrogata (così, *ex plurimis*, sentenze n. 330 del 1996 e n. 71 del 1983; ordinanze n. 413 del 2008, n. 175 del 2001 e n. 355 del 1997), dal momento che a tale ripristino osta, di regola, il principio consacrato nell'art. 25, secondo comma, Cost., che riserva al solo legislatore la definizione dell'area di ciò che è penalmente rilevante. Principio, quest'ultimo, che determina in via generale l'inammissibilità di questioni volte a creare nuove norme penali, a estenderne l'ambito applicativo a casi non previsti (o non più previsti) dal legislatore (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002; ordinanze n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007), ovvero ad aggravare le conseguenze sanzionatorie o la complessiva disciplina del reato (*ex multis*, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204 del 2009, n. 66 del 2009 e n. 5 del 2009)". Come ribadito anche di recente (sentenze nn. 236 e 143 del 2018), "peraltro, tali principi non sono senza eccezioni. Anzitutto, può venire in considerazione la necessità di evitare la creazione di

zone franche immuni dal controllo di legittimità costituzionale, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme – altrettanto irragionevolmente – un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006). Un controllo di legittimità con potenziali effetti *in malam partem* deve altresì ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei Consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale (sentenza n. 46 del 2014, e ulteriori precedenti ivi citati); da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014); ovvero anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata. Un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale è stato, altresì, ritenuto ammissibile allorché esso si configuri come mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale, derivante dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale (sentenza n. 236 del 2018). Un controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti *in malam partem* può, infine, risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 28 del 2010; nonché sentenza n. 32 del 2014, ove l'effetto di ripristino della vigenza delle disposizioni penali illegittimamente sostituite in sede di conversione di un decreto-legge, con effetti in parte peggiorativi rispetto alla disciplina dichiarata illegittima, fu motivato anche con riferimento alla necessità di non lasciare impunite 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.)". In linea con i descritti orientamenti, la sentenza n. **37** ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3, lett. a), n. 2), della legge n. 67 del 2014 e 1, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 7 del 2016, impugnati, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., nella parte in cui hanno abrogato il delitto di ingiuria in precedenza previsto dall'art. 594 cod. pen. Invero, la disciplina abrogata "non si atteggiava a norma penale di favore rispetto ad altra disciplina penale di carattere generale coesistente, sottraendo a quest'ultima un sottoinsieme di ipotesi che altrimenti sarebbero ricadute nella normativa generale, come era accaduto nel caso deciso dalla sentenza n. 394 del 2006 (nonché in quello deciso dalla sentenza n. 28 del 2010). L'abrogata disposizione che criminalizzava l'ingiuria aveva invece a oggetto condotte diverse da quelle costitutive del delitto di diffamazione, le quali presuppongono tutte che la manifestazione offensiva dell'onore altrui sia diretta non alla vittima, ma a terze persone". Non è poi venuto in considerazione, nel caso in esame, uno scorretto esercizio del potere legislativo, "avendo il Governo depenalizzato il delitto di ingiuria, con il decreto legislativo n. 7 del 2016, in puntuale adempimento della delega conferitagli con la legge n. 67 del 2014". Né, ancora, oggetto delle questioni era una disciplina processuale, la cui *reductio ad legitimitatem* avrebbe potuto determinare, in via collaterale e indiretta, effetti *in malam partem*, come nel caso deciso dalla sentenza n. 236 del 2018. Infine, l'abrogazione del delitto di ingiuria non si è posta di per sé in contrasto con gli obblighi sovranazionali che gravano sull'Italia.

7.1.4. La riserva al legislatore delle scelte di criminalizzazione e l'ammissibilità di interventi della Corte con effetto in malam partem *discendente dalla rimozione di disposizioni illegittime*

La riserva di legge *ex* art. 25 Cost. non preclude in radice "la possibilità di intervenire in materia penale con effetti meno favorevoli". Invero, la giurisprudenza, ribadita anche recentemente (sentenze nn. 236 e 143 del 2018), "ammette in particolari situazioni interventi con possibili effetti *in malam partem* in materia penale (sentenze n. 32 e n. 5 del 2014, n. 28 del 2010, n. 394 del 2006), restando semmai da verificare l'ampiezza e i limiti dell'ammissibilità di tali interventi nei singoli casi. Certamente il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. rimette al legislatore la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare (sentenza n. 5 del 2014), ma non esclude che questa Corte possa assumere

decisioni il cui effetto *in malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti, ma dalla semplice rimozione di disposizioni costituzionalmente illegittime. In tal caso, l'effetto *in malam partem* è ammissibile in quanto esso è una mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma costituzionalmente illegittima, la cui caducazione determina l'automatica riespansione di altra norma dettata dallo stesso legislatore (sentenza n. 236 del 2018)". Così la sentenza n. **40** ove si è altresì ricordato che la sentenza n. 32 del 2014 ha dichiarato illegittimiti gli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* del d.l. n. 272 del 2005 per vizi procedimentali relativi all'art. 77, secondo comma, Cost. In esito alla dichiarazione di illegittimità, ha ripreso applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, con effetti in parte più miti e in parte più severi. La Corte perciò "si è limitata a rimuovere dall'ordinamento le disposizioni costituzionalmente illegittime sottoposte al suo esame, nello svolgimento del compito assegnatole dall'art. 134 Cost., mentre la conseguente configurazione del trattamento sanzionatorio dei reati in materia di stupefacenti è frutto di precedenti scelte del legislatore che sono tornate ad avere applicazione dopo la declaratoria di illegittimità (…) e che sono poi state modificate con il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (…), che ha ridotto il massimo edittale della pena prevista per i fatti lievi e ha apportato ulteriori molteplici adattamenti alla normativa".

Come recentemente rammentato dalle sentenze nn. 37 del 2019, 236 e 143 del 2018, "l'inammissibilità di questioni di legittimità costituzionale con potenziali effetti *in malam partem* – perché miranti a conseguire il ripristino nell'ordinamento di norme incriminatrici abrogate (*ex plurimis*, sentenze n. 330 del 1996 e n. 71 del 1983; ordinanze n. 413 del 2008, n. 175 del 2001 e n. 355 del 1997), la creazione di nuove norme penali o l'estensione del loro ambito applicativo a casi non previsti (o non più previsti) dal legislatore (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002; ordinanze n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007), o, ancora, l'aggravamento delle conseguenze sanzionatorie o della complessiva disciplina del reato (*ex multis*, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204 del 2009, n. 66 e n. 5 del 2009) – non può essere considerata come principio assoluto. In particolare, il sindacato di questa Corte è stato ammesso laddove il legislatore introduca norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme – altrettanto irragionevolmente – un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006). In tal caso, 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 (sentenza n. 394 del 2006)". Così la sentenza n. **155**.

Nel richiamare la sentenza n. 5 del 2014, la sentenza n. **189** ha confermato che il principio della riserva di legge in materia penale non preclude il sindacato di costituzionalità in ordine alla dedotta violazione dell'art. 76 Cost. Infatti, proprio il principio di legalità *ex* art. 25, secondo comma, Cost. rimette al legislatore, nella figura del soggetto-Parlamento, "la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, di talché tale principio è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa. (…) L'abrogazione della fattispecie criminosa mediante un decreto legislativo, adottato in carenza o in eccesso di delega, si porrebbe (dunque) 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".

7.1.5. L'inidoneità dell'interpretazione giurisprudenziale a surrogare in materia penale la **praevia lex scripta**

In materia di responsabilità penale, la Corte "ha da tempo sottolineato come l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali costanti non valga, di per sé, a colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale (sentenza n. 327 del 2008), ribadendo recentemente, in termini assai netti, come nessuna interpretazione possa surrogarsi integralmente alla *praevia lex scripta*, con cui si intende garantire alle persone la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione (sentenza n. 364 del 1988) (sentenza n. 115 del 2018); e ciò in quanto nei paesi di tradizione continentale, e certamente in

Italia è indispensabile l'esistenza di un diritto scritto di produzione legislativa rispetto al quale l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo (…). Tuttavia, allorché si versi (…) al di fuori della materia penale, non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione". Così la sentenza n. **24**.

7.1.6. La distinzione tra abolitio criminis *(per* ius superveniens *o a seguito di sentenza di illegittimità costituzionale) e il sopravvenuto mutamento di indirizzo giurisprudenziale*

L'*abolitio criminis*, per *ius superveniens* o a seguito di sentenza di illegittimità costituzionale, "è cosa diversa dallo sviluppo della giurisprudenza, essenzialmente di legittimità, che approdi all'esito (simile) di ritenere che una determinata condotta non costituisca reato. In un ordinamento in cui il giudice è soggetto alla legge e solo alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), la giurisprudenza ha un contenuto dichiarativo e nella materia penale deve conformarsi al principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che vuole che sia la legge a prevedere che il fatto commesso è punito come reato. L'attività interpretativa del giudice, anche nella forma dell'interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata, può sì perimetrare i confini della fattispecie penale circoscrivendo l'area della condotta penalmente rilevante. Ma rimane pur sempre un'attività dichiarativa, non assimilabile alla successione della legge penale nel tempo". La Corte (sentenza n. 230 del 2012) – "in una situazione similare che vedeva la sopravvenienza di un orientamento delle Sezioni unite penali secondo cui non costituiva reato la condotta oggetto di una sentenza di condanna passata in giudicato, di cui era chiesta la revoca *ex* art. 673 cod. proc. pen. per abolizione del reato − ha sottolineato che, pure in presenza di un orientamento giurisprudenziale che abbia acquisito i caratteri del «diritto vivente», il giudice rimettente ha soltanto la facoltà, e non già l'obbligo di uniformarsi a esso. E ha ribadito che «[a]l pari della creazione delle norme, e delle norme penali in specie, anche la loro abrogazione – totale o parziale – non può, infatti, dipendere, nel disegno costituzionale, da regole giurisprudenziali, ma soltanto da un atto di volontà del legislatore (*eius est abrogare cuius est condere*)». In tal senso, pur con qualche distinzione, si è pronunciata anche la giurisprudenza di legittimità (…). Inoltre, si è affermato che l'ordinamento nazionale «conosce ipotesi di flessione dell'intangibilità del giudicato, che la legge prevede nei casi in cui sul valore costituzionale ad esso intrinseco si debbano ritenere prevalenti opposti valori, ugualmente di dignità costituzionale, ai quali il legislatore intende assicurare un primato» (sentenza n. 210 del 2013). E, con riferimento al procedimento di adeguamento dell'ordinamento interno alla CEDU, originato da una pronuncia della Grande camera della Corte EDU, ha aggiunto che «il giudicato non costituisce un ostacolo insuperabile che (…) limiti gli effetti dell'obbligo conformativo ai soli casi ancora *sub iudice*». A maggior ragione è rilevante un dubbio di legittimità costituzionale della norma incriminatrice in tutti i casi in cui il giudicato non si è ancora formato, ma sta per formarsi proprio in ragione della pronuncia di inammissibilità del ricorso per cassazione che la Corte rimettente ritiene debba essere emessa, a meno che non sia accolta la questione di costituzionalità e sia dichiarata l'illegittimità della norma incriminatrice". Così la sentenza n. **25** che ha ritenuto rilevanti le questioni aventi ad oggetto l'incriminazione della violazione degli obblighi di vivere onestamente e di rispettare le leggi inerenti la misura della sorveglianza speciale (art. 75 del d.lgs. n. 159 del 2011), nonostante che la giurisprudenza di legittimità fosse già pervenuta a escludere la rilevanza penale di simile fattispecie. Per la disamina della pronuncia si veda la voce *L'incriminazione della violazione degli obblighi di vivere onestamente e di rispettare le leggi, inerenti alla misura della sorveglianza speciale (lesione del canone di prevedibilità della condotta)* in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU*.

7.1.7. Il principio di tassatività o determinatezza della fattispecie penale (l'impiego di clausole generali o concetti elastici)

Per verificare il rispetto del principio di tassatività o determinatezza della norma penale, "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". In particolare, "l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisensi, ovvero

di clausole generali o concetti elastici, non comporta un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice – avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca – di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo" (sentenze nn. 327 del 2008, 5 del 2004, 34 del 1995 e 122 del 1993). Così la sentenza n. **25** esaminata alla voce *L'incriminazione della violazione degli obblighi di vivere onestamente e di rispettare le leggi, inerenti alla misura della sorveglianza speciale (lesione del canone di prevedibilità della condotta)* in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU*.

"(…) l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisensi, ovvero di clausole generali o concetti elastici, non comporta un *vulnus*" dell'art. 25, secondo comma, Cost. "quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice – avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca – di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo" (sentenze nn. 25 del 2019, 172 del 2014, 282 del 2010, 21 del 2009, 327 del 2008 e 5 del 2004). Così la sentenza n. **141**.

La sentenza n. **278** ha ricordato come "l'impiego, nella formula descrittiva dell'illecito, di espressioni sommarie, clausole generali o concetti elastici non comporti di per sé un *vulnus*" del principio di determinatezza e tassatività "quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice – avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca – di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo" (sentenze nn. 141 e 25 del 2019, 172 del 2014, 282 del 2010, 21 del 2009, 327 del 2008 e 5 del 2004).

7.1.8. Il carattere statale della riserva di legge ex *art. 25, secondo comma, Cost.*

7.1.8.1. L'ammissibilità di interventi regionali secundum legem

"(…) la riserva di legge statale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. si estende a tutte le vicende modificative ed estintive della punibilità, rendendo così illegittimi anche gli interventi normativi delle Regioni sulle cause di estinzione del reato (sentenze n. 183 del 2006, n. 70 del 2005, n. 196 del 2004). Nondimeno, nelle materie di loro competenza le Regioni possono concorrere a precisare *secundum legem* i presupposti applicativi di norme penali, come può verificarsi nei casi in cui la legge statale subordina effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali (sentenza n. 46 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012)". Così la sentenza n. **2**.

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **178**, "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" (sentenze nn. 185 del 2004, 504, 213 e 14 del 1991) – "può, tuttavia, concorrere a precisare, *secundum legem*, i presupposti di applicazione di norme penali statali; (…) ciò, particolarmente, quando la legge statale subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali" (sentenze nn. 46 del 2014, 63 del 2012 e 487 del 1989). "Se dunque resta preclusa al legislatore regionale una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste dalla legislazione statale" (sentenze nn. 387 del 2008, 210 del 1972 e 104 del 1957), per altro verso sono "legittime norme regionali che si limitano ad operare un mero rinvio a norme penali di matrice statale (sentenza n. 295 del 2009)".

7.1.8.2. L'autorizzazione comunale al completamento funzionale di opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento penale*.

7.2. Il principio di offensività

7.2.1. L'offensività in astratto e in concreto (precetto rispettivamente rivolto al legislatore e al giudice)

La sentenza n. **141** ha rammentato che il principio di offensività opera "su due piani distinti. Da un lato, come precetto rivolto al legislatore, il quale è tenuto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, presentino un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione (cosiddetta offensività in astratto). Dall'altro, come criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (cosiddetta offensività in concreto)" (sentenze nn. 225 del 2008, 265 del 2005, 519 e 263 del 2000). "Quanto al primo versante, il principio di offensività in astratto non implica che l'unico modulo di intervento costituzionalmente legittimo sia quello del reato di danno. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore l'opzione per forme di tutela anticipata, le quali colpiscano l'aggressione ai valori protetti nello stadio della semplice esposizione a pericolo, nonché, correlativamente, l'individuazione della soglia di pericolosità alla quale riconnettere la risposta punitiva (sentenza n. 225 del 2008): prospettiva nella quale non è precluso, in linea di principio, il ricorso al modello del reato di pericolo presunto" (sentenze nn. 133 del 1992, 333 del 1991 e 62 del 1986). "In tale ipotesi, tuttavia, affinché il principio in questione possa ritenersi rispettato, occorrerà che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'*id quod plerumque accidit*" (sentenze nn. 109 del 2016, 225 del 2008 e 333 del 1991).

La sentenza n. **278** ha ribadito che il principio di offensività "impone al legislatore di limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, presentino un contenuto offensivo di beni o interessi meritevoli di protezione (cosiddetta offensività in astratto)". Peraltro, tale precetto "non esclude il ricorso al modello del reato di pericolo (sentenza n. 225 del 2008), anche presunto (sentenze n. 133 del 1992, n. 333 del 1991 e n. 62 del 1986), a condizione che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto non risulti irrazionale o arbitraria (sentenza n. 109 del 2016)". Nella sua proiezione concreta, il principio di offensività chiama in causa "il potere-dovere del giudice comune di escludere la configurabilità del reato in presenza di condotte che, in rapporto alle specifiche circostanze, si rivelino concretamente prive di ogni potenzialità lesiva (sentenza n. 141 del 2019)".

7.2.2. L'offensività del fatto implicita nella sua qualificazione di illecito

"(…) l'offensività deve ritenersi di norma implicita nella configurazione del fatto e nella sua qualificazione di illecito da parte del legislatore (sentenza n. 333 del 1991)". Così la sentenza n. **120**.

7.3. La retroattività della lex mitior

7.3.1. Le fonti domestiche, sovranazionali e internazionali del principio: tutela non assoluta, fondata sull'esigenza di parità di trattamento, ma soggetta a deroghe purché giustificabili sul piano della ragionevolezza e della protezione di altri interessi di rango costituzionale

Secondo la costante giurisprudenza (sentenze nn. 236 del 2011, 215 del 2008 e 393 del 2006) richiamata dalla sentenza n. **63**, "la regola della retroattività della *lex mitior* in materia penale non è riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., che sancisce piuttosto il principio – apparentemente antinomico – secondo cui «[n]essuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Tale principio deve, invero, essere interpretato nel senso di vietare l'applicazione retroattiva delle sole leggi penali che stabiliscano nuove incriminazioni, ovvero che aggravino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato, non ostando così a una possibile applicazione retroattiva di leggi che, all'opposto, aboliscano precedenti incriminazioni ovvero attenuino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato. L'applicazione retroattiva della *lex mitior* non può, però, ritenersi imposta dall'art. 25, secondo comma, Cost., la cui *ratio* immediata è – *in parte qua* –

quella di tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Una simile garanzia non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, che era comunque in vigore al momento del fatto: e ciò «per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo» (sentenza n. 394 del 2006). Cionondimeno, la regola dell'applicazione retroattiva della *lex mitior* in materia penale – sancita, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, del codice penale – non è sprovvista di fondamento costituzionale: fondamento che la costante giurisprudenza di questa Corte ravvisa anzitutto nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., «che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto *l'abolitio criminis* o la modifica mitigatrice» (sentenza n. 394 del 2006). Ciò in quanto, in via generale, «[n]on sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)» (sentenza n. 236 del 2011). La riconduzione della retroattività della *lex mitior* in materia penale all'alveo dell'art. 3 Cost. anziché a quello dell'art. 25, secondo comma, Cost., segna però anche il limite della garanzia costituzionale della quale la regola in parola costituisce espressione. Mentre, infatti, l'irretroattività *in peius* della legge penale costituisce un «valore assoluto e inderogabile», la regola della retroattività *in mitius* della legge penale medesima «è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli» (sentenza n. 236 del 2011). Il criterio di valutazione della legittimità costituzionale di eventuali deroghe legislative alla retroattività della *lex mitior* in materia penale, alla stregua dell'art. 3 Cost., è stato oggetto di approfondita analisi (…) nella sentenza n. 393 del 2006. In quell'occasione, la Corte osservò che la retroattività *in mitius* della legge penale è ormai affermata non solo, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2 cod. pen., ma trova ampi riconoscimenti nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea. La retroattività della *lex mitior* in materia penale è in particolare enunciata tanto dall'art. 15, comma 1, terzo periodo, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, concluso a New York il 16 dicembre 1966 (…) quanto dall'art. 49, paragrafo 1, terzo periodo, CDFUE. Ciò ha indotto (…) a concludere che il valore tutelato dal principio in parola «può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo […]. Con la conseguenza che lo scrutinio di costituzionalità *ex* art. 3 Cost. sulla scelta di derogare alla retroattività di una norma più favorevole al reo deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo a tal fine sufficiente che la norma derogatoria non sia manifestamente irragionevole» (…). In applicazione di tale criterio, la stessa sentenza n. 393 del 2006 giudicò non ragionevole, e pertanto costituzionalmente illegittima, la deroga alla retroattività delle modifiche più favorevoli, introdotte dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (…), alla disciplina della prescrizione del reato, con riferimento ai processi pendenti in primo grado in cui fosse stata già dichiarata l'apertura del dibattimento. La successiva sentenza n. 72 del 2008 escluse invece l'incostituzionalità di tale deroga rispetto ai processi già pendenti in grado di appello, in ragione dell'esigenza di tutelare gli interessi di rango costituzionale dell'efficienza e della salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale, potenzialmente pregiudicati dalla dispersione delle attività processuali già svolte che sarebbe conseguita all'applicazione generalizzata dei nuovi e più brevi termini di prescrizione a processi già conclusi in primo grado. La questione della legittimità costituzionale della deroga alla retroattività, per i processi pendenti in grado di appello, delle più favorevoli disposizioni in materia di prescrizione introdotte dalla legge n. 251 del 2005 tornò qualche anno più tardi all'esame di questa Corte, in ragione del fatto nuovo rappresentato dalla sentenza della Grande Camera della Corte EDU, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia. Tale pronuncia aveva, per la prima volta, dedotto dall'art. 7 CEDU il principio secondo cui «se la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato»; il che aveva indotto la Corte di cassazione a sollevare questione di legittimità costituzionale della medesima disciplina transitoria già giudicata legittima, quanto ai parametri allora dedotti, dalla sentenza n. 72 del 2008, sotto il profilo – questa volta – di un suo possibile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, come interpretato dalla sentenza Scoppola. (…) la già menzionata sentenza n. 236 del 2011 (…) affermò che – proprio in seguito alla sentenza Scoppola – il principio di retroattività *in mitius* ha, attraverso l'art. 117,

primo comma, Cost, acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo; aggiungendo, peraltro, che – anche nel prisma del diritto convenzionale – a tale principio non può riconoscersi carattere assoluto, ben potendo il legislatore introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione. La sentenza n. 236 del 2011 ritenne, per l'appunto, sussistere una simile valida giustificazione per la deroga legislativa alla retroattività *in mitius* sottoposta nuovamente al suo esame; e ciò per le medesime ragioni che avevano condotto la sentenza n. 72 del 2008 a risolvere in senso positivo la questione della sua compatibilità con l'art. 3 Cost. La giurisprudenza costituzionale è, in tal modo, giunta ad assegnare al principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale un duplice, e concorrente, fondamento. L'uno – di matrice domestica – riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nel cui alveo peraltro la sentenza n. 393 del 2006, in epoca immediatamente precedente alle sentenze 'gemelle' n. 348 e n. 349 del 2007, aveva già fatto confluire gli obblighi internazionali derivanti dall'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e dall'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, considerati in quell'occasione come criteri interpretativi (sentenza n. 15 del 1996) delle stesse garanzie costituzionali. L'altro – di origine internazionale, ma avente ora ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. – riconducibile all'art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza di Strasburgo (oltre alla sentenza Scoppola, Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia; sentenza 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania; sentenza 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra; sentenza 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui gli stessi artt. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante nel nostro ordinamento anche ai sensi dell'art. 11 Cost. A tale pluralità di basi normative nel testo costituzionale fa, peraltro, da contraltare la comune *ratio* della garanzia in questione, identificabile in sostanza nel diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione. Comune è altresì il limite della tutela assicurata, assieme, dalla Costituzione e dalle carte internazionali a tale garanzia: tutela che la giurisprudenza di questa Corte ritiene non assoluta, ma aperta a possibili deroghe, purché giustificabili al metro di quel «vaglio positivo di ragionevolezza» richiesto dalla sentenza n. 393 del 2006, in relazione alla necessità di tutelare interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all'interesse individuale in gioco".

7.4. Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva

7.4.1. L'esclusione dai finanziamenti regionali delle imprese i cui titolari o editori siano condannati, anche in via non definitiva, per taluno dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione ovvero dei delitti contro il patrimonio mediante frode (norme della Regione Umbria ispirate a una finalità cautelare)

La sentenza n. **248** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 27, secondo comma, Cost., dell'art. 6, comma 4, lett. e), della legge della Regione Umbria n. 11 del 2018, che – nel prevedere finanziamenti alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale – esclude «le imprese i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche in via non definitiva, per i reati di cui al libro II, titolo II, capo II (Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione) ovvero al titolo XIII, capo II (Dei delitti contro il patrimonio mediante frode) del codice penale». Per la Corte, la disposizione censurata non contrasta con il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva, il quale risulta violato laddove "la legge preveda una misura che costituisca, nella sostanza, una sanzione anticipata in assenza di un accertamento definitivo di responsabilità (*ex plurimis*, sentenze n. 206 del 1999, n. 239 e n. 141 del 1996)". L'esclusione dai finanziamenti pubblici prevista dalla disposizione impugnata, che costituisce piuttosto un requisito per l'accesso a tali finanziamenti, "non eccede le legittime finalità cautelari perseguite dal legislatore regionale" e "risponde a una logica in senso lato cautelare, come in altre occasioni ritenuto [dalla] Corte (sentenze n. 276 del 2016, in tema di sospensione dalle cariche elettive in caso di condanne non definitive per taluni reati; n. 454 del 2000, in tema di inabilitazione del notaio sottoposto a procedimento disciplinare; n. 206 del 1999, in tema di sospensione dall'ufficio dei dipendenti pubblici sottoposti a procedimento penale; n. 563 del 1989, in tema di sospensione provvisoria dell'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori in caso di condanna non definitiva per determinati reati)". In altri

termini, la disposizione censurata, non configurando una sorta di sanzione anticipata (v. sentenze nn. 172 del 2012, 206 del 1999 e 141 del 1996), "non comporta alcuna restrizione di diritti dei quali gli interessati già godano, né comporta alcuna interdizione o sospensione dell'attività dell'impresa di cui essi sono titolari, ma semplicemente esclude tali soggetti dai finanziamenti annualmente previsti dalla legge regionale nell'ipotesi in cui siano stati condannati in primo o in secondo grado – sulla base di un compiuto, per quanto ancora non definitivo, accertamento giudiziale della loro responsabilità – per reati contro la pubblica amministrazione o il patrimonio, al legittimo scopo di prevenire il rischio di possibili abusi del denaro pubblico da parte di costoro".

7.5. Il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità

7.5.1. La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta (il mutato approccio culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale e l'adozione di una pronuncia additiva a seguito di monito inascoltato) – Richiamo al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **99**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La detenzione domiciliare*.

7.6. I limiti di operatività del divieto di un secondo giudizio a carico di un imputato già colpito, per gli stessi fatti (omesso versamento di IVA), da una sanzione amministrativa di carattere sostanzialmente penale ai sensi della CEDU

Si veda, in relazione alla sentenza n. **222**, la voce *Gli approdi della giurisprudenza delle Corti europee in tema di doppio binario sanzionatorio amministrativo e penale* in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea*.

7.7. I reati

7.7.1. La discrezionalità del legislatore nell'individuazione dei fatti punibili (apprezzamento politico censurabile solo per manifesta irragionevolezza o arbitrarietà)

"Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'individuazione dei fatti punibili, così come la determinazione della pena per ciascuno di essi, costituisce materia affidata alla discrezionalità del legislatore. Gli apprezzamenti in ordine alla meritevolezza e al bisogno di pena – dunque, sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa – sono, infatti, per loro natura, tipicamente politici" (sentenze nn. 95 del 2019 e 394 del 2006). "Le scelte legislative in materia sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio" (sentenze nn. 95 del 2019, 179 del 2017, 236 e 148 del 2016, 273 e 47 del 2010; ordinanze nn. 249 e 71 del 2007). "Tali affermazioni appaiono tanto più valide in rapporto a un fenomeno come quello della prostituzione, il quale (…) si presta a un'ampia varietà di differenti valutazioni e strategie d'intervento". Così la sentenza n. **141**.

7.7.2. L'omicidio stradale e le lesioni personali stradali gravi o gravissime: l'evoluzione normativa da reati comuni circostanziati a reati speciali e l'introduzione dell'attenuante del concorso di colpa della parte offesa

La sentenza n. **88** ha ripercorso l'evoluzione normativa dell'omicidio stradale e delle lesioni personali stradali gravi o gravissime che, per lungo tempo, hanno costituito solo ipotesi circostanziate dei corrispondenti reati comuni per poi diventare fattispecie autonome di reato, evolvendo progressivamente verso un marcato irrigidimento della disciplina di contrasto di tali condotte lesive del bene della vita e dell'integrità fisica delle persone. Già l'art. 1 della legge n. 296 del 1966, nel riformulare l'art. 589 cod. pen. (omicidio colposo), prevedeva il fatto commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, limitandosi ad aumentare il minimo della pena dell'omicidio colposo. Solo con la legge n. 102 del 2006 c'è stato un primo deciso inasprimento delle pene con la riformulazione del secondo comma dell'art. 589 cod. pen. e del terzo comma dell'art. 590 cod. pen. In particolare, la pena per l'omicidio colposo per violazione delle norme sulla circolazione stradale è stata elevata nel minimo (da uno a due anni di reclusione) con il limite massimo di cinque anni di reclusione. Con il d.l. n. 92 del 2008, poi, si è avuto un ulteriore inasprimento delle pene e, soprattutto, è stato introdotto per la prima volta, nell'art. 590-*bis* cod. pen., il divieto di bilanciamento delle circostanze aggravanti "privilegiate" con le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen. In particolare, tale

normativa ha previsto nuove aggravanti a effetto speciale se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale da soggetto in stato di ebbrezza alcolica ai sensi dell'art. 186, comma 2, lettera c), cod. strada o da soggetto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope (analoga aggravante viene introdotta nell'art. 590, comma 3, cod. pen. nel caso di lesioni personali gravi o gravissime). In seguito, l'allarme sociale suscitato dal ricorrente fenomeno delle "vittime della strada" – alcune migliaia di morti sull'asfalto ogni anno e ancor di più feriti in modo grave o gravissimo – ha indotto il legislatore, con la legge n. 41 del 2016, a fare un salto di livello nell'azione di contrasto di condotte gravemente colpevoli nella guida di veicoli a motore. Si abbandona la fattispecie del mero reato circostanziato e si introducono due nuovi reati speciali – omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime – accompagnati, in parallelismo, da plurime aggravanti "privilegiate" in quanto presidiate dalla clausola di esclusione della comparazione con le attenuanti (art. 590-*quater* cod. pen.), che ripete, con un ambito più ampio, l'analoga regola posta in precedenza dall'art. 590-*bis* cod. pen. Il legislatore del 2016 ha anche previsto, per entrambe le nuove fattispecie di reato, nel settimo comma sia dell'art. 589-*bis* che dell'art. 590-*bis* cod. pen., una particolare ipotesi di circostanza attenuante "qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole". Al legislatore, infatti, non è sfuggito che possono esserci condotte che, seppur legate con nesso di causalità all'evento dannoso (sia morte, sia lesioni gravi o gravissime), possono in concreto avere un'efficienza causale non esclusiva. Proprio per moderare il notevole maggior rigore della risposta sanzionatoria, il legislatore ha introdotto tale inedita attenuante che non solo è a effetto speciale ma ha anche un contenuto marcatamente diverso da quello delle circostanze attenuanti comuni in quanto attiene all'efficienza causale e vale – in via eccezionale – a derogare al principio dell'equivalenza delle concause (art. 41 cod. pen.).

7.7.3. Il regime di procedibilità del delitto non aggravato di lesioni personali stradali gravi o gravissime (mancata previsione della querela)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **223**, l'analoga voce in *La funzione normativa – La delegazione legislativa – Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi).*

7.7.4 Il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (il mancato assoggettamento alle soglie di punibilità previste per il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici)

La sentenza n. **95** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non assoggetta il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti alle medesime soglie di punibilità contemplate dal successivo art. 3 in rapporto al delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici. La Corte ha ribadito che "gli apprezzamenti in ordine alla 'meritevolezza' e al 'bisogno di pena' – dunque, sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa – sono, infatti, per loro natura, tipicamente politici (sentenza n. 394 del 2006). Le scelte legislative in materia sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 273 e n. 47 del 2010, ordinanze n. 249 e n. 71 del 2007, nonché, con particolare riguardo al trattamento sanzionatorio, sentenze n. 179 del 2017, n. 236 e n. 148 del 2016), come avviene quando ci si trovi a fronte di diversità di disciplina tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (tra le altre, sentenze n. 40 del 2019, 35 del 2018, n. 79 e n. 23 del 2016, n. 185 del 2015 e n. 68 del 2012). Il confronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la ragionevolezza delle scelte legislative, presuppone, dunque, necessariamente l'omogeneità delle ipotesi in comparazione (sentenze n. 35 del 2018 e n. 161 del 2009; ordinanza n. 41 del 2009)". Nel caso di specie, la scelta del legislatore è frutto di una precisa strategia, espressiva dell'ampia discrezionalità di cui egli gode in materia di politica criminale (con riguardo al delitto di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000, sentenza n. 49 del 2002), strategia ulteriormente ribadita e rafforzata dopo la riforma del 2000. L'intento del legislatore di contrastare con rigore il fenomeno si è manifestato non soltanto nella mancata previsione di soglie di punibilità per il delitto che qui interessa – che colpisce l'utilizzatore delle fatture – ma anche nella configurazione di uno speculare delitto in capo all'emittente, egualmente privo di soglie (art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000): delitto che si pone come una eccezionale deviazione rispetto alla fondamentale linea ispiratrice della riforma penale tributaria del 2000, rappresentata dall'abbandono dello schema del cosiddetto "reato prodromico" all'evasione d'imposta (caratteristico del sistema precedente). L'emissione di documentazione per operazioni inesistenti viene, infatti, punita *ex se*, indipendentemente dalla concreta utilizzazione del

documento falso da parte di terzi a scopo di evasione fiscale. Per la Corte, "tale strategia legislativa non può essere, d'altro canto, considerata manifestamente irragionevole o arbitraria, tenuto conto del particolare ruolo che la fattura e i documenti ad essa equiparati sul piano probatorio dalla normativa fiscale assolvono nel quadro dell'adempimento degli obblighi del contribuente, nonché della capacità di sviamento dell'attività accertativa degli uffici finanziari che l'artificio in questione possiede".

7.7.5. La prostituzione nella legislazione penale

7.7.5.1. Analisi storico-comparatistica: i modelli regolamentarista, proibizionista e abolizionista

La sentenza n. **141** ha sottolineato che il fenomeno della prostituzione, cioè dell'"effettuazione di prestazioni sessuali verso corrispettivo, di norma in modo abituale e indiscriminato (senza, cioè, una previa limitazione a specifici partner)", "rappresenta un tema fra i più problematici per il legislatore penale. Il problema non riguarda, ovviamente, la prostituzione forzata o la tratta a fini di sfruttamento sessuale: ipotesi nelle quali è l'esigenza di tutela della persona a reclamare in modo evidente e indiscutibile l'intervento punitivo. Ma quando si tratti della prostituzione volontaria, l'analisi storico-comparatistica è quanto mai restia a esprimere delle costanti, offrendo, nei tempi e nei luoghi, una amplissima gamma di risposte differenziate circa l'*an* e il *quomodo* dell'impiego della sanzione penale. Al fondo della varietà di soluzioni normative, si colloca (…) la preliminare opzione tra due visioni alternative. In base alla prima, la prostituzione andrebbe riguardata come una scelta attinente all'autodeterminazione in materia sessuale dell'individuo, che dà luogo a un'attività economica legale. L'ordinamento dovrebbe, quindi, lasciare gli individui tendenzialmente liberi di praticare la prostituzione, di fruire del servizio sessuale e di agevolarlo. Si tratterebbe, semmai, solo di regolare opportunamente l'esercizio dell'attività, onde far fronte ai pericoli in essa insiti, analogamente a quanto avviene per tutte le attività economiche che comportino rischi consentiti dall'ordinamento (cosiddetto modello regolamentarista). Nella seconda prospettiva, per converso, la prostituzione costituirebbe un fenomeno da contrastare, anche penalmente, in ragione delle sue ricadute negative sul piano individuale e sociale. Tali ricadute si apprezzerebbero su una pluralità di versanti: quello dei diritti fondamentali dei soggetti vulnerabili; quello della dignità umana (intesa in una accezione oggettiva, ossia come principio che si impone a prescindere dalla volontà e dalle convinzioni del singolo individuo); quello della salute, individuale e collettiva (non soltanto in rapporto al pericolo di diffusione di malattie trasmissibili sessualmente, ma anche in relazione ai maggiori rischi di dipendenza da droga e alcol, nonché di traumi fisici e psicologici, depressione e disturbi mentali, cui è esposta la persona che si prostituisce); quello, infine, dell'ordine pubblico (tenuto conto delle attività illecite che frequentemente si associano alla prostituzione, quali, ad esempio, oltre alla tratta di persone, il traffico di stupefacenti e il crimine organizzato). In quest'ottica, la prostituzione viene quindi collocata nell'ambito di una disciplina di sfavore variamente calibrata, secondo chi si decida di punire: entrambe le parti del mercimonio sessuale (persona dedita alla prostituzione e cliente: cosiddetto modello proibizionista, adottato, ad esempio, negli Stati Uniti, con alcune eccezioni); ovvero una sola di esse (la quale nelle soluzioni più recenti si identifica nel cliente: cosiddetto modello neo-proibizionista); ovvero, ancora, soltanto le cosiddette condotte parallele alla prostituzione, ossia i comportamenti dei terzi che entrano in relazione con questa, inducendo la persona a esercitare tale attività, ovvero favorendola o traendone utili (cosiddetto modello abolizionista)". "La disciplina italiana della materia anteriore alla legge n. 75 del 1958 si ispirava al modello, di origine francese, del cosiddetto regolamentarismo classico (…), basato sul sistema delle case di tolleranza (…). L'idea di fondo ad esso sottesa è che la prostituzione rappresenti un male necessario, non eliminabile, ma suscettibile e meritevole di essere regolato a fini di tutela dell'ordine pubblico e della salute (…). In questo modello, la prostituzione viene quindi concepita come un'attività sottoposta a controllo di polizia, subordinata al rilascio di un permesso alla singola prostituta e di una licenza per l'esercizio di gruppo, che deve avvenire in appositi edifici rispondenti a una serie di requisiti. Nel nostro ordinamento, la relativa regolamentazione – particolarmente rigida e capillare – era racchiusa nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (…) e nel relativo regolamento (…). L'esercizio abituale della prostituzione era consentito solo nei locali dichiarati di meretricio dall'autorità di pubblica sicurezza, controllati dal punto di vista sanitario, aventi particolari caratteristiche (una sola uscita, persiane sempre chiuse), soggetti a specifici orari di apertura e sui quali lo Stato riscuoteva regolari imposte; fuori dalle case di prostituzione, l'attività poteva essere esercitata solo in sede non fissa, costituendo reato il meretricio in luogo chiuso non preventivamente autorizzato; le prostitute erano schedate in un apposito

registro, munite di un libretto personale e sottoposte a visite mediche obbligatorie. In tale cornice, la tutela penale aveva un ambito sensibilmente più ristretto rispetto all'attuale. La materia era disciplinata nel Titolo XI del Libro II del codice penale, dedicato ai delitti contro la moralità pubblica e il buon costume. Esclusa la punibilità della prostituzione in sé, nel codice Rocco esistevano ovviamente fattispecie incriminatrici contro la prostituzione forzata: ma le condotte parallele alla prostituzione volontaria – quali l'istigazione, il favoreggiamento e lo sfruttamento – costituivano reato solo in presenza di particolari condizioni, legate segnatamente, quanto alle prime due ipotesi (istigazione e favoreggiamento), alla qualità dei soggetti passivi (minorenni, persone in stato di infermità o deficienza psichica, stretti congiunti dell'autore del fatto: artt. 531 e 532 cod. pen.) e, quanto alla terza (sfruttamento), alla circostanza che fosse posto in essere un vero e proprio sistema di vita di tipo parassitario in danno della persona dedita alla prostituzione" (art. 534 cod. pen.). "Un simile regime si era rivelato, peraltro, largamente insoddisfacente. Pur riconoscendo una parvenza di legittimità all'operato delle donne che si prostituivano, esso non si proponeva, in ultima analisi, di tutelarle. Dietro la patina di tolleranza, si celava, in effetti, una legislazione orientata alla ghettizzazione: confinate all'interno delle case chiuse, schedate e sottoposte a trattamenti sanitari obbligatori, le prostitute si trovavano costrette, di fatto, ad esercitare la loro attività in condizioni di avvilimento e degrado, nonché in situazione di sfruttamento e di sottomissione al tenutario della casa. (…) Nel frattempo, si era peraltro fatto strada in ambito europeo un nuovo modello di disciplina della prostituzione, originato da un movimento sorto in Gran Bretagna: il cosiddetto abolizionismo. Il suo postulato di partenza è che la prostituzione costituisca una attività lesiva della dignità delle persone che la esercitano, le quali non avrebbero verosimilmente operato una simile scelta in diverse e più favorevoli condizioni economiche e sociali. Lo Stato non dovrebbe, pertanto, regolare tale attività: meno che mai, poi, prevedendo misure, quali le case di prostituzione e gli obblighi di visita medica, che si risolvano, di fatto, in limitazioni della libertà personale del soggetto che si prostituisce. Nel lungo termine, la prostituzione andrebbe piuttosto eliminata. A questo risultato non si dovrebbe giungere, però, punendo la persona dedita alla prostituzione, perché in tal modo si finirebbe per colpire due volte quelle che sono in realtà vittime del sistema sociale; e neppure punendo il cliente, perché così si scaricherebbe sul semplice fruitore della prestazione una responsabilità della quale dovrebbe farsi carico lo Stato. L'obiettivo dovrebbe essere conseguito invece, da un lato, rimovendo le cause sociali della prostituzione; dall'altro, reprimendo severamente le attività ad essa collegate – quali l'induzione, il lenocinio, lo sfruttamento o anche il semplice favoreggiamento (le condotte parallele) – così da non consentire alla prostituzione di svilupparsi e di proliferare". Queste idee hanno trovato una significativa eco nella Convenzione ONU del 1949 per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione, alla quale l'Italia ha aderito nel 1980. "Nel nostro Paese, l'adeguamento ai principi abolizionisti ha avuto luogo con la legge n. 75 del 1958 (cosiddetta legge Merlin, dal nome della proponente): legge il cui titolo recita significativamente «Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui». La riforma muta radicalmente la prospettiva del modello preesistente. Di là dalle motivazioni di ordine più propriamente etico e morale (…), si ritiene fondamentalmente, in linea con i ricordati principi abolizionisti, che la scelta di esercitare la prostituzione trovi normalmente la sua matrice in una condizione di vulnerabilità, legata a cause individuali e sociali (…). La persona che vende prestazioni sessuali è, dunque, potenzialmente una vittima e l'aggressore è la società nel suo complesso. Di qui la necessità che lo Stato si astenga dal rendersi compartecipe dell'industria del sesso (…). Viene evocata – correlativamente – anche l'esigenza di salvaguardia della dignità umana (…). La pregressa disciplina della materia viene considerata contrastante, in specie, con i principi di pari dignità sociale e di promozione dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini in vista del pieno sviluppo della persona umana (art. 3 Cost.), con il limite del rispetto della persona umana nella previsione di trattamenti sanitari obbligatori (art. 32 Cost.), nonché con i limiti della libertà e della dignità umana cui è soggetta l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.)". La legge "vieta, quindi, l'esercizio di case di prostituzione e dispone la chiusura di quelle esistenti (artt. 1 e 2 della legge n. 75 del 1958). Fa espresso divieto, altresì, di qualsiasi forma di registrazione delle donne che esercitano la prostituzione, escludendo che le stesse possano essere obbligate a presentarsi periodicamente alle autorità di pubblica sicurezza o alle autorità sanitarie (art. 7). Prevede, al tempo stesso, misure di rieducazione e reinserimento sociale delle donne che escono dalle case di prostituzione (artt. 8 e 9). Sul piano penalistico, rimane ferma la non punibilità tanto del soggetto che si prostituisce – a meno che i suoi comportamenti integrino gli estremi della nuova contravvenzione di adescamento o invito al libertinaggio, di cui all'art. 5" (contravvenzione poi depenalizzata dal d.lgs. n.

507 del 1999) – "quanto del cliente che si limiti a fruire della prestazione sessuale" (la cui punibilità sarà poi prevista nella sola ipotesi della prostituzione minorile dall'art. 600-*bis* cod. pen., aggiunto dalla legge n. 269 del 1998). "Le politiche abolizioniste rivelano, peraltro, chiaramente il loro obiettivo ultimo con la criminalizzazione a tappeto delle condotte parallele alla prostituzione. Quest'ultima è configurata, bensì, come un'attività in sé lecita: e però le si fa terra bruciata attorno, vietando, sotto minaccia di sanzione penale, qualsiasi interazione di terzi con essa, sia sul piano materiale (in termini di promozione, agevolazione o sfruttamento), sia sul piano morale (in termini di induzione). Le disposizioni di cui agli artt. da 531 a 536 cod. pen. vengono sostituite, in questa chiave, da quelle dell'art. 3 della legge n. 75 del 1958, il quale, nei suoi otto numeri, reca un fitto e policromo elenco di condotte incriminate, tutte punite con l'energica pena della reclusione da due a sei anni, oltre la multa". "L'esperienza più recente ha visto, peraltro, emergere, in ambito europeo, ulteriori modelli di disciplina della prostituzione (…). Essi muovono dal riscontro delle criticità manifestate dal modello abolizionista nel conseguimento degli obiettivi prefissi: essendosi rilevato che, se, per un verso, nei Paesi che lo hanno adottato la prostituzione non ha affatto registrato una significativa flessione; per un altro verso, esso avrebbe finito per perpetuare la condizione di debolezza sociale della persona che si prostituisce e per esporla a maggiori rischi, sul piano dell'incolumità personale e della salute. Le soluzioni per far fronte a tali criticità sono state, peraltro, ricercate in due direzioni contrapposte. Da un lato, si è infatti ritenuto che occorra superare le ambiguità dell'abolizionismo in direzione liberale, considerando, cioè, la prostituzione volontaria come un'attività economica lecita a tutti gli effetti, assimilabile alle altre fonti di guadagno e generatrice di ordinari diritti economici e sociali (nonché di doveri fiscali) in capo a coloro che la esercitano. L'attenzione del legislatore si dovrebbe focalizzare, in quest'ottica, essenzialmente sulle cosiddette procedure di riduzione del danno, intese a limitare le conseguenze negative che la vendita di prestazioni sessuali può comportare. Questo approccio è fondamentalmente alla base delle legislazioni neo-regolamentariste, di vario taglio, messe in campo a partire dagli anni '90 dello scorso secolo in Paesi quali l'Olanda, la Germania, l'Austria e la Svizzera. In senso diametralmente opposto, si addebita invece all'abolizionismo di non fare abbastanza per tutelare la persona che si prostituisce dalla condotta vessatoria degli altri soggetti, fra i quali rientrerebbe lo stesso cliente. Andrebbe perciò eretto un argine più robusto contro l'approfittamento di una condizione di vulnerabilità, che caratterizzerebbe le persone che si prostituiscono. È sulla scia di questo filone critico dell'abolizionismo che si sviluppano le recenti politiche neo-proibizioniste adottate da alcuni Paesi europei: politiche che hanno trovato, in certa misura, appoggio anche da parte delle istituzioni dell'Unione europea. In base ad esse, il legislatore penale dovrebbe intervenire per proteggere il soggetto debole (anche) da colui che, attraverso la domanda del servizio sessuale, ne alimenta lo sfruttamento: ossia il cliente. Nella versione più temperata di tale modello, il consumatore viene punito solo quando acquisti servizi sessuali da una persona che sia vittima di prostituzione forzata" (è la soluzione adottata nel Regno Unito). Una simile tecnica d'intervento trova eco nella direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. "Nella versione più ricorrente e radicale, per converso, si sceglie di punire il cliente *sic et simpliciter*, ossia a prescindere dalle caratteristiche della persona che offre i servizi sessuali e dalla condizione di soggiogamento o di necessità in cui essa eventualmente si trovi. Si tratta del cosiddetto modello nordico, essendo stata una simile strategia adottata anzitutto dalla Svezia, sul finire degli anni '90, e poi seguita da altri Paesi del Nord Europa, ai quali si è peraltro recentemente aggiunta anche la Francia. Il ricorso a un simile modello è visto, altresì, con favore nella Risoluzione del Parlamento europeo del 26 febbraio 2014, su «sfruttamento sessuale e prostituzione, e loro conseguenze per la parità di genere»". Tanto le soluzioni legislative ispirate al modello abolizionista, quanto quelle ispirate al modello neo-proibizionista nella versione più radicale (che espande ulteriormente, tramite la punizione del cliente, il perimetro della terra bruciata attorno all'attività della persona dedita alla prostituzione) sono state ritenute costituzionalmente compatibili dai Tribunali costituzionali di altri Paesi europei. "Riguardo alle soluzioni del primo tipo, si è pronunciato segnatamente in tal senso il Tribunale costituzionale del Portogallo (Paese la cui legislazione rispecchia anch'essa il modello abolizionista), il quale (…) ha negato che possa ritenersi costituzionalmente illegittima la norma incriminatrice del cosiddetto lenocinio semplice (…), costituito dal fatto di chi, professionalmente o comunque a fine di lucro, fomenta, favorisce o facilita l'esercizio della prostituzione da parte di altra persona. Quanto al secondo modello, il Consiglio costituzionale francese ha parimenti escluso (…) la denunciata incostituzionalità" della norma del codice penale che "sottopone a pena (pecuniaria) il cliente della persona che si prostituisce, a prescindere dal carattere forzato, o no, dell'attività di quest'ultima".

7.7.5.2. L'incriminazione del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione volontaria (conforme ai principi di offensività, tassatività e determinatezza)

La sentenza n. **141** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, nn. 4), prima parte, e 8), della legge n. 75 del 1958, impugnato, in riferimento agli artt. 13, 25, secondo comma, e 27 Cost., in quanto, nel configurare come illecito penale il reclutamento e il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata, lederebbe il principio di necessaria offensività del reato. Sull'individuazione del bene giuridico protetto dalle disposizioni penali della legge del 1958, si sono registrate significative oscillazioni della giurisprudenza di legittimità. Per lungo tempo, l'oggetto della tutela è stato identificato, conformemente all'originaria impostazione del codice penale, in un interesse "metaindividuale" e indisponibile, quale il buon costume e la moralità pubblica. In seguito, alcune pronunce hanno affermato che il legislatore mirerebbe, in realtà, principalmente a salvaguardare la dignità e la libertà di determinazione della persona che si prostituisce. Più recentemente, si é chiarito che il bene protetto non sarebbe né la morale pubblica né la libera autodeterminazione sessuale della persona che esercita il meretricio bensì la dignità della persona, esplicata attraverso lo svolgimento dell'attività sessuale che non potrebbe costituire materia di contrattazioni. Ad ogni modo, le incriminazioni si rivelano "conciliabili con il principio di offensività in astratto ove riguardate nell'ottica della protezione dei diritti fondamentali dei soggetti vulnerabili e delle stesse persone che esercitano la prostituzione per scelta". Peraltro, l'incriminazione delle condotte parallele non rappresenta una soluzione costituzionalmente imposta, ben potendo il legislatore, nella sua discrezionalità, decidere di fronteggiare i pericoli insiti nel fenomeno della prostituzione con una strategia diversa. "Quella in esame rientra, semplicemente, nel ventaglio delle possibili opzioni di politica criminale, non contrastanti con la Costituzione". In rapporto alla disciplina vigente, resta comunque ferma l'operatività del principio di offensività nella sua proiezione concreta, con il conseguente potere-dovere del giudice comune di escludere la configurabilità del reato in presenza di condotte che, in rapporto alle specifiche circostanze, si rivelino prive di ogni potenzialità lesiva. La Corte ha altresì dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del solo art. 3, primo comma, n. 8), della legge n. 75 del 1958, impugnato, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 3 Cost., in quanto, nel configurare come illecito penale il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata, lederebbe il principio di determinatezza e tassatività della fattispecie penale e darebbe luogo a un'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni in assunto analoghe. Simile questione è stata già dichiarata non fondata anche con riguardo alla fattispecie dello sfruttamento (sentenza n. 44 del 1964; ordinanza n. 98 del 1964). Nella sua "asciuttezza", la descrizione del fatto incriminato ("chiunque in qualsiasi modo favorisca […] la prostituzione altrui") "fa perno, comunque sia, su un concetto, quale quello di favoreggiamento, di ampio e sperimentato uso nell'ambito del diritto penale, e che compare (sia pure senza l'inciso «in qualsiasi modo») anche in rapporto al delitto di prostituzione minorile (art. 600-*bis*, primo comma, cod. pen.). Per questo verso, la disposizione incriminatrice non è affatto più indeterminata di quanto lo sia la generale disposizione sul concorso di persone nel reato (art. 110 cod. pen.), costruita anch'essa come clausola sintetica («quando più persone concorrono nel medesimo reato»). Il favoreggiamento, del resto, non è altro che una forma di concorso materiale nella prostituzione altrui" (pur con la particolarità che è punito solo il compartecipe e non l'autore del fatto). Nessun argomento a sostegno dell'indeterminatezza del precetto è stato ricavato dall'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, ai fini della punibilità, la condotta di favoreggiamento deve essersi risolta in un aiuto alla prostituzione, e non già alla persona dedita ad essa. "L'affermazione è, infatti, sintonica al testo della norma censurata – il quale esige che la condotta incriminata favorisca l'attività, e non la persona che la esercita – e mira proprio ad evitare indebite dilatazioni della sfera applicativa della figura criminosa. L'esistenza, poi, di dubbi o contrasti riguardo alla concreta applicazione del principio in rapporto a determinate fattispecie non vale, di per sé, a dimostrare il difetto di precisione del precetto, trattandosi di evenienza che rientra nella fisiologia dell'ermeneutica giudiziale".

7.7.5.3. L'incriminazione della tolleranza abituale e del favoreggiamento della prostituzione volontaria (conforme ai principi di offensività, tassatività e determinatezza)

La sentenza n. **278** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, nn. 3) e 8), prima parte, della legge n. 75 del 1958, impugnati, in riferimento agli artt. 13, 25 e 27 Cost., nella parte in cui – punendo, rispettivamente, la tolleranza abituale e il favoreggiamento della prostituzione – si applicano anche alla prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata. La

sentenza n. 141 del 2019 ha già rigettato questioni analoghe aventi ad oggetto le ipotesi criminose del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione. Tali figure delittuose sono state considerate espressive della "generale strategia di intervento adottata in materia dalla legge n. 75 del 1958", consistente nel "configurare la prostituzione come attività in sé lecita, vietando, però, nel contempo, sotto minaccia di sanzione penale, qualsiasi interazione di terzi con essa, sia sul piano materiale (in termini di promozione, agevolazione o sfruttamento), sia sul piano morale (in termini di induzione). Ciò, nella prospettiva di non consentire alla prostituzione stessa di svilupparsi e di proliferare". In simile cornice, le stesse fattispecie, anche laddove riferibili alla prostituzione volontariamente esercitata, sono state ritenute compatibili con il principio di offensività, ove riguardate, di là dalle oscillazioni della giurisprudenza in ordine all'individuazione del bene protetto, "nell'ottica della protezione dei diritti fondamentali dei soggetti vulnerabili e delle stesse persone che esercitano la prostituzione per scelta". Anche nell'attuale momento storico, infatti, "quando pure non si sia al cospetto di vere e proprie forme di prostituzione forzata, la scelta di vendere sesso trova alla sua radice, nella larghissima maggioranza dei casi, fattori che condizionano e limitano la libertà di autodeterminazione dell'individuo, riducendo, talora drasticamente, il ventaglio delle sue opzioni esistenziali: fattori non solo di ordine economico, ma legati anche a situazioni di disagio sul piano affettivo o delle relazioni familiari e sociali". D'altra parte, "la linea di confine tra decisioni autenticamente libere e decisioni che non lo sono si presenta fluida già sul piano teorico (…) e, correlativamente, di problematica verifica sul piano processuale, tramite un accertamento ex post affidato alla giurisdizione penale". A ciò si affiancano anche "preoccupazioni di tutela delle stesse persone che si prostituiscono per effetto di una scelta (almeno inizialmente) libera e consapevole", avuto riguardo ai "pericoli cui esse si espongono nell'esercizio della loro attività: pericoli connessi al loro ingresso in un circuito dal quale sarà poi difficile uscire volontariamente, stante la facilità con la quale possono divenire oggetto di indebite pressioni e ricatti, nonché ai rischi per l'integrità fisica e la salute, cui esse inevitabilmente vanno incontro nel momento in cui si trovano isolate a contatto con il cliente" (pericoli di violenza fisica, di coazioni a subire atti sessuali indesiderati, di contagio conseguente a rapporti sessuali non protetti). L'incriminazione delle cosiddette condotte parallele alla prostituzione, "senza rappresentare una soluzione costituzionalmente imposta (potendo il legislatore fronteggiare anche in altro modo i pericoli insiti nel fenomeno considerato), rientra, però, nel ventaglio delle possibili opzioni di politica criminale, non contrastanti con la Costituzione". Le riferite argomentazioni sono risultate estensibili anche alla fattispecie della tolleranza abituale dell'esercizio della prostituzione. Risponde di tale reato "chiunque, essendo proprietario, gerente o preposto a un albergo, casa mobiliata, pensione, spaccio di bevande, circolo, locale da ballo, o luogo di spettacolo, o loro annessi e dipendenze o qualunque locale aperto al pubblico od utilizzato dal pubblico, vi tollera abitualmente la presenza di una o più persone che, all'interno del locale stesso, si danno alla prostituzione. La previsione punitiva si colloca specificamente nell'ambito della terna di figure criminose poste a presidio del divieto di esercizio delle case di prostituzione" (comprendente anche la costituzione di queste ultime e la cessione di un locale disposta a tal fine). La norma incriminatrice censurata "costituisce, pertanto, anch'essa espressione della strategia d'intervento (…) che ispira la legge n. 75 del 1958: strategia alla quale è globalmente riferibile la valutazione già operata" dalla Corte "in punto di esclusione del contrasto con il principio di offensività". La sentenza n. 141 del 2019 ha altresì ritenuto la compatibilità della sola figura del favoreggiamento con il principio di determinatezza e tassatività della fattispecie incriminatrice. Invero, "la scarna descrizione del fatto incriminato fa perno, comunque sia, su un concetto, quale quello di favoreggiamento, di ampio e sperimentato uso nell'ambito del diritto penale. Per questo verso, la disposizione incriminatrice non è affatto più indeterminata di quanto lo sia la generale disposizione sul concorso di persone nel reato (art. 110 cod. pen.), costruita anch'essa come clausola sintetica (quando più persone concorrono nel medesimo reato). Il favoreggiamento, del resto, non è altro che una forma di concorso materiale nella prostituzione altrui (pur con la particolarità che […] nell'occasione è punito solo il compartecipe e non l'autore del fatto)". Né l'asserita indeterminatezza del precetto può essere suffragata dall'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, ai fini della punibilità, la condotta di favoreggiamento deve essersi risolta in un aiuto alla prostituzione, e non già alla persona dedita ad essa. "L'affermazione è, infatti, sintonica al testo della norma censurata – il quale esige che la condotta incriminata favorisca l'attività, e non la persona che la esercita – e mira proprio ad evitare indebite dilatazioni della sfera applicativa della figura criminosa".

7.7.6. Il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio (riferibilità alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio) – Invito al legislatore

La sentenza n. **189** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 570-*bis* cod. pen., 2, comma 1, lett. c), e 7, comma 1, lett. o), del d.lgs. n. 21 del 2018, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 30 e 76 Cost., in quanto avrebbero determinato la parziale *abolitio criminis* dell'omesso versamento dell'assegno periodico per il mantenimento, l'educazione e l'istruzione dei figli (minorenni, ovvero maggiorenni ma ancora non autosufficienti) nati fuori dal matrimonio (condotta in precedenza ricompresa, secondo l'interpretazione prevalente della giurisprudenza di legittimità, nell'alveo applicativo dell'abrogato art. 3 della legge n. 54 del 2006). L'art. 570-*bis*, inserito nel codice penale dal d.lgs. n. 21 del 2018 in esecuzione della delega contenuta nella legge n. 103 del 2017 ispirata alla tendenziale attuazione del principio della riserva di codice nella materia penale, delinea il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio, testualmente disponendo l'applicazione delle pene contemplate dal precedente art. 570 al "coniuge che si sottrae all'obbligo di corresponsione di ogni tipologia di assegno dovuto in caso di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio ovvero viola gli obblighi di natura economica in materia di separazione dei coniugi o di affidamento condiviso dei figli". I Giudici si sono richiamati alla più recente giurisprudenza di legittimità che, nonostante l'espressa indicazione del solo coniuge come soggetto attivo del reato *ex* art. 570-*bis*, ha escluso la supposta *abolitio criminis* in relazione alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio. Infatti, è tuttora vigente, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 21 del 2018, l'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006, il cui rinvio («Le disposizioni della presente legge si applicano anche […] ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati») al precedente abrogato art. 3 (che sanzionava penalmente l'omesso versamento del mantenimento dei figli in caso di separazione o scioglimento del matrimonio ed era ritenuto applicabile anche rispetto ai figli nati fuori dal matrimonio) "dovrebbe oggi intendersi come riferito al nuovo art. 570-*bis* cod. pen., che abbraccerebbe così – oltre al fatto compiuto dal coniuge – anche quello compiuto dal genitore nei confronti del figlio nato fuori dal matrimonio". Tale soluzione "non solo sarebbe l'unica armonizzabile con il sistema normativo, univocamente orientato alla piena equiparazione tra la posizione dei figli legittimi e nati fuori dal matrimonio; ma troverebbe altresì conforto nell'art. 8 dello stesso d.lgs. n. 21 del 2018", a tenore del quale i richiami alle disposizioni abrogate, ovunque presenti, si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del codice penale, come indicato dall'allegata Tabella A. La descritta interpretazione, "ormai stabilmente adottata dalla giurisprudenza di legittimità", consente di "superare, senza alcuna indebita estensione analogica della norma incriminatrice, i dubbi di costituzionalità prospettati, incentrati sulla supposta depenalizzazione delle condotte di violazione degli obblighi di natura economica nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio" nonché sulla pretesa disparità di trattamento tra questi ultimi e i figli legittimi. Peraltro, la Corte non ha mancato di sottolineare come "la necessità, per il destinatario del precetto di cui all'art. 570-*bis* cod. pen., di ricostruirne il contenuto alla luce del combinato disposto di (…) ulteriori disposizioni situate al di fuori del codice penale – attraverso un'operazione ermeneutica ineccepibile, ma certo non di solare evidenza (…) – risulti in definitiva distonica rispetto allo scopo, dichiarato dal legislatore delegante, di garantire ai consociati una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni attraverso la sia pur parziale attuazione del principio di «riserva di codice». Tale considerazione dovrebbe auspicabilmente indurre il legislatore a intervenire direttamente sul testo dell'art. 570-*bis* cod. pen., per esplicitarne l'applicabilità – già oggi riconosciuta dal diritto vivente – anche alla condotta omissiva del genitore che non adempia i propri obblighi economici nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio, in omaggio all'obiettivo – rilevante *ex* art. 25, secondo comma, Cost. – di una più immediata riconoscibilità del precetto penale da parte dei suoi destinatari".

7.7.7. L'aiuto al suicidio

7.7.7.1. La perdurante attualità della ratio *della norma incriminatrice (tutela del diritto alla vita delle persone più deboli e vulnerabili; irrilevanza di un generico diritto all'autodeterminazione individuale)*

"A prescindere dalle concezioni di cui era portatore il legislatore del 1930, la ratio dell'art. 580 cod. pen. può essere agevolmente scorta, alla luce del vigente quadro costituzionale, nella tutela del diritto alla

vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili, che l'ordinamento penale intende proteggere da una scelta estrema e irreparabile, come quella del suicidio. Essa assolve allo scopo, di perdurante attualità, di tutelare le persone che attraversano difficoltà e sofferenze, anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere (ordinanza n. 207 del 2018). Le medesime considerazioni valgono, altresì, ad escludere che la norma censurata si ponga, sempre e comunque sia, in contrasto con l'art. 8 CEDU, il quale sancisce il diritto di ciascun individuo al rispetto della propria vita privata: conclusione, questa, confermata dalla pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo". Così la sentenza n. **242** la quale ha negato la possibilità di desumere la generale inoffensività dell'aiuto al suicidio da un generico diritto all'autodeterminazione individuale, riferibile anche al bene della vita. Peraltro, la relativa norma incriminatrice (art. 580 cod. pen.) è stata dichiarata illegittima, per violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con determinate modalità, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente.

7.7.7.2. La non punibilità dell'aiuto al suicidio prestato, con determinate modalità, a persone tenute in vita da trattamenti di sostegno vitale e affette da patologie irreversibili, fonti di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, e tuttavia pienamente capaci di prendere decisioni libere e consapevoli (pronuncia di illegittimità conseguente al protrarsi dell'inerzia legislativa oltre il termine indicato dalla Corte) – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. **242** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., l'art. 580 cod. pen., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 – ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della decisione in Gazzetta Ufficiale, con modalità equivalenti nei sensi di cui in motivazione – agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente. La pronuncia "si salda, in consecuzione logica", ai rilievi e alle conclusioni già formulate dall'ordinanza n. 207 del 2018 che, rinviando di 11 mesi la trattazione delle questioni, aveva assegnato al Parlamento un congruo termine per disciplinare la materia al cospetto di una rilevata situazione di incostituzionalità. L'ordinanza aveva individuato "una circoscritta area di non conformità costituzionale della fattispecie criminosa, corrispondente segnatamente ai casi in cui l'aspirante suicida si identifichi (…) in una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli". Simili situazioni erano "inimmaginabili all'epoca in cui la norma incriminatrice fu introdotta", ma sono state "portate sotto la sua sfera applicativa dagli sviluppi della scienza medica e della tecnologia, spesso capaci di strappare alla morte pazienti in condizioni estremamente compromesse, ma non di restituire loro una sufficienza di funzioni vitali. In tali casi, l'assistenza di terzi nel porre fine alla sua vita può presentarsi al malato come l'unico modo per sottrarsi, secondo le proprie scelte individuali, a un mantenimento artificiale in vita non più voluto e che egli ha il diritto di rifiutare". Invero, "la decisione di accogliere la morte potrebbe essere già presa dal malato, sulla base della legislazione vigente, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, a mezzo della richiesta di interruzione dei trattamenti di sostegno vitale in atto e di contestuale sottoposizione a sedazione profonda continua. Ciò, in forza della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), la cui disciplina recepisce e sviluppa, nella sostanza, le conclusioni alle quali era già pervenuta all'epoca la giurisprudenza ordinaria" (sentenze sui casi Welby ed Englaro) nonché le indicazioni della Corte "riguardo al valore costituzionale del principio del consenso informato del paziente". Nel contesto della relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico, la legge riconosce a ogni persona capace di agire il diritto di rifiutare o interrompere qualsiasi trattamento

sanitario, ancorché necessario alla propria sopravvivenza come la ventilazione, l'idratazione e la nutrizione artificiali; il medico è tenuto a rispettare la volontà del paziente, rimanendo esente da responsabilità. Integrando le previsioni della legge n. 38 del 2010, che tutela e garantisce l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, inserendole nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, la legge del 2017 prevede che la richiesta di sospensione dei trattamenti sanitari possa essere associata alla richiesta di terapie palliative. Con il consenso del paziente, il medico può ricorrere alla sedazione palliativa profonda continua in associazione con la terapia del dolore, per fronteggiare sofferenze refrattarie ai trattamenti sanitari, quali le stesse sofferenze provocate al paziente dal suo legittimo rifiuto di trattamenti di sostegno vitale: "scelta che innesca un processo di indebolimento delle funzioni organiche il cui esito – non necessariamente rapido – è la morte". "La legislazione oggi in vigore non consente, invece, al medico di mettere a disposizione del paziente che versa nelle condizioni sopra descritte trattamenti diretti, non già ad eliminare le sue sofferenze, ma a determinarne la morte. Pertanto, il paziente, per congedarsi dalla vita, è costretto a subire un processo più lento e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care". In effetti, la sedazione profonda continua (o terminale), connessa all'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale, che ha come effetto l'annullamento totale e definitivo della coscienza e della volontà del soggetto sino al momento del decesso, potrebbe essere vissuta da taluni come una soluzione non accettabile. In ipotesi paragonabili a quella che ha dato adito al giudizio *a quo*, "vengono messe in discussione, d'altronde, le esigenze di tutela che negli altri casi giustificano la repressione penale dell'aiuto al suicidio. Se, infatti, il fondamentale rilievo del valore della vita non esclude l'obbligo di rispettare la decisione del malato di porre fine alla propria esistenza tramite l'interruzione dei trattamenti sanitari – anche quando ciò richieda una condotta attiva, almeno sul piano naturalistico, da parte di terzi (quale il distacco o lo spegnimento di un macchinario, accompagnato dalla somministrazione di una sedazione profonda continua e di una terapia del dolore) – non vi è ragione per la quale il medesimo valore debba tradursi in un ostacolo assoluto, penalmente presidiato, all'accoglimento della richiesta del malato di un aiuto che valga a sottrarlo al decorso più lento conseguente all'anzidetta interruzione dei presidi di sostegno vitale. Quanto all'esigenza di proteggere le persone più vulnerabili, è ben vero che i malati irreversibili esposti a gravi sofferenze appartengono solitamente a tale categoria di soggetti. Ma (…) se chi è mantenuto in vita da un trattamento di sostegno artificiale è considerato dall'ordinamento in grado, a certe condizioni, di prendere la decisione di porre termine alla propria esistenza tramite l'interruzione di tale trattamento, non si vede la ragione per la quale la stessa persona, a determinate condizioni, non possa ugualmente decidere di concludere la propria esistenza con l'aiuto di altri". Nello specifico ambito considerato, "il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce per limitare ingiustificatamente nonché irragionevolmente la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, (…) imponendogli in ultima analisi un'unica modalità per congedarsi dalla vita". L'ordinanza n. 207 del 2018 aveva già puntualmente individuato "le situazioni in rapporto alle quali l'indiscriminata repressione penale dell'aiuto al suicidio (…) entra in frizione con i precetti costituzionali evocati. Si tratta (…) dei casi nei quali venga agevolata l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella trova intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli". Quanto alla necessità di "evitare che la sottrazione pura e semplice di tale condotta alla sfera di operatività della norma incriminatrice dia luogo a intollerabili vuoti di tutela per i valori protetti, generando il pericolo di abusi per la vita di persone in situazioni di vulnerabilità", in passato, la Corte si è fatta carico dell'esigenza di scongiurare esiti similari: "in particolare, subordinando la non punibilità dei fatti che venivano di volta in volta in rilievo al rispetto di specifiche cautele, volte a garantire – nelle more dell'intervento del legislatore – un controllo preventivo sull'effettiva esistenza delle condizioni che rendono lecita la condotta" (sentenze nn. 27 del 1975, in materia di aborto, 96 e 229 del 2015, in materia di procreazione assistita). Nell'odierno frangente, "un preciso punto di riferimento (sentenza n. 236 del 2016) già presente nel sistema", "utilizzabile (…) nelle more dell'intervento del Parlamento", è stato rinvenuto negli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017. "La declaratoria di incostituzionalità attiene, infatti, in modo specifico ed esclusivo all'aiuto al suicidio prestato a favore di soggetti che già potrebbero alternativamente lasciarsi morire mediante la rinuncia a trattamenti sanitari necessari alla loro sopravvivenza". L'art. 1, comma 5, prefigura una "procedura medicalizzata" che "si presta a dare risposta a buona parte delle esigenze di disciplina poste in evidenza nell'ordinanza n. 207 del 2018. Ciò vale, anzitutto, con riguardo alle modalità di verifica medica della

sussistenza dei presupposti in presenza dei quali una persona possa richiedere l'aiuto. Mediante la procedura in questione è, infatti, già possibile accertare la capacità di autodeterminazione del paziente e il carattere libero e informato della scelta espressa". Il diritto all'interruzione dei trattamenti di sostegno vitale è riconosciuto alla persona capace di agire e la relativa richiesta deve essere espressa nelle forme previste per il consenso informato. La manifestazione di volontà deve essere, dunque, acquisita nei modi e con gli strumenti più consoni alle condizioni del paziente e documentata in forma scritta o attraverso videoregistrazioni o, per la persona con disabilità, attraverso dispositivi che le consentano di comunicare, per poi essere inserita nella cartella clinica, ferma restando la possibilità per il paziente di modificare la propria volontà. Il medico deve prospettare al paziente le conseguenze della sua decisione e le possibili alternative, promovendo ogni azione di sostegno, anche avvalendosi dei servizi di assistenza psicologica. In questo contesto, deve darsi conto anche del carattere irreversibile della patologia: elemento indicato nella cartella clinica e comunicato dal medico quando avvisa il paziente circa le conseguenze legate all'interruzione del trattamento vitale e sulle possibili alternative. Lo stesso deve dirsi per le sofferenze fisiche o psicologiche: il promovimento delle azioni di sostegno al paziente, comprensive delle terapie del dolore, presuppone una conoscenza accurata delle condizioni di sofferenza. Quanto all'esigenza di coinvolgimento dell'interessato in un percorso di cure palliative, l'art. 2 della legge del 2017 prevede che debba essere sempre garantita al paziente un'appropriata terapia del dolore e l'erogazione delle cure palliative previste dalla legge n. 38 del 2010, incluse nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza. Anche tale disposizione risulta estensibile alle ipotesi in esame: "l'accesso alle cure palliative, ove idonee a eliminare la sofferenza, spesso si presta, infatti, a rimuovere le cause della volontà del paziente di congedarsi dalla vita". Similmente a quanto stabilito con le sentenze nn. 229 e 96 del 2015, "la verifica delle condizioni che rendono legittimo l'aiuto al suicidio deve restare peraltro affidata – in attesa della declinazione che potrà darne il legislatore – a strutture pubbliche del servizio sanitario nazionale. A queste ultime spetterà altresì verificare le relative modalità di esecuzione, le quali dovranno essere evidentemente tali da evitare abusi in danno di persone vulnerabili, da garantire la dignità del paziente e da evitare al medesimo sofferenze. La delicatezza del valore in gioco richiede l'intervento di un organo collegiale terzo, munito delle adeguate competenze, il quale possa garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità. Nelle more dell'intervento del legislatore, tale compito è affidato ai comitati etici territorialmente competenti. Tali comitati – quali organismi di consultazione e di riferimento per i problemi di natura etica che possano presentarsi nella pratica sanitaria – sono, infatti, investiti di funzioni consultive intese a garantire la tutela dei diritti e dei valori della persona in confronto alle sperimentazioni cliniche di medicinali o, *amplius*, all'uso di questi ultimi e dei dispositivi medici (…): funzioni che involgono specificamente la salvaguardia di soggetti vulnerabili e che si estendono anche al cosiddetto uso compassionevole di medicinali nei confronti di pazienti affetti da patologie per le quali non siano disponibili valide alternative terapeutiche". Quanto al tema dell'obiezione di coscienza del personale sanitario, la declaratoria di illegittimità si è limitata a escludere la punibilità dell'aiuto al suicidio nei casi considerati, "senza creare alcun obbligo di procedere a tale aiuto in capo ai medici. Resta affidato, pertanto, alla coscienza del singolo medico scegliere se prestarsi, o no, a esaudire la richiesta del malato". La Corte ha poi precisato che i suddetti requisiti procedimentali, costituenti "condizioni per la non punibilità dell'aiuto al suicidio prestato a favore di persone che versino nelle situazioni" descritte, "valgono per i fatti successivi alla pubblicazione della (…) sentenza nella *Gazzetta Ufficiale*". In quanto enucleate in attesa dell'intervento legislativo, simili condizioni "non possono essere richieste, tal quali, in rapporto ai fatti anteriormente commessi, come quello oggetto del giudizio *a quo*, che precede la stessa entrata in vigore della legge n. 219 del 2017. Rispetto alle vicende pregresse, infatti, le condizioni in parola non risulterebbero mai puntualmente soddisfatte. Ciò impone una diversa scansione del contenuto della pronuncia sul piano temporale. Riguardo ai fatti anteriori la non punibilità dell'aiuto al suicidio rimarrà subordinata, in specie, al fatto che l'agevolazione sia stata prestata con modalità anche diverse da quelle indicate, ma idonee comunque sia a offrire garanzie sostanzialmente equivalenti. Occorrerà dunque che le condizioni del richiedente che valgono a rendere lecita la prestazione dell'aiuto – patologia irreversibile, grave sofferenza fisica o psicologica, dipendenza da trattamenti di sostegno vitale e capacità di prendere decisioni libere e consapevoli – abbiano formato oggetto di verifica in ambito medico; che la volontà dell'interessato sia stata manifestata in modo chiaro e univoco, compatibilmente con quanto è consentito dalle sue condizioni; che il paziente sia stato adeguatamente informato sia in ordine a queste ultime, sia in ordine alle possibili soluzioni alternative, segnatamente con riguardo all'accesso alle cure palliative ed, eventualmente, alla sedazione profonda continua. Requisiti tutti la cui sussistenza dovrà

essere verificata dal giudice nel caso concreto". All'accoglimento delle questioni si è accompagnato il rinnovato e vigoroso "auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, conformemente ai principi" enunciati.

7.7.8. L'estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale mediante oblazione processuale a seguito di adempimento tardivo della prescrizione dell'organo di vigilanza ed eliminazione delle conseguenze del reato

La sentenza n. **76** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 318-*septies*, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui prevede che l'adempimento tardivo, ma comunque avvenuto in un tempo congruo a norma dell'art. 318-*quater*, comma 1, cod. ambiente, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162-*bis* del cod. pen., e determinano una riduzione della somma da versare alla metà del massimo dell'ammenda prevista per il reato in contestazione, anziché a un quarto del medesimo ammontare massimo, come invece disposto in fattispecie analoga, in caso di contravvenzione alle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro, dall'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 758 del 1994. L'art. 1, comma 9, della legge n. 68 del 2015 ha aggiunto al codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006) l'intera Parte Sesta-*bis* (dall'art. 318-*bis* all'art. 318-*octies*), recante la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale. In particolare, l'art. 318-*ter* ha previsto che, allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza ovvero la stessa polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario. In caso di ottemperanza, ai sensi del successivo art. 318-*quater*, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione, comunicando al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione. In tal caso, in base a quanto previsto dall'art. 318-*septies*, il pubblico ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta per effetto di questa oblazione extraprocessuale. La stessa normativa contempla anche l'ipotesi dell'adempimento tardivo, ma comunque «congruo», che insieme all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono valutati ai fini dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen. In tal caso, la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione. L'obiettivo perseguito – che è quello di ottenere un effetto deflattivo dei processi per reati ambientali e di incentivare, al contempo, l'adeguamento degli impianti inquinanti anche mediante l'adempimento, seppur tardivo, delle prescrizioni – è il medesimo previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 758 del 1994 nell'analoga ipotesi di oblazione per la violazione delle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro, con l'unica diversità che in tale ambito l'adempimento tardivo del contravventore è parimenti valutato ai fini dell'oblazione processuale ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen., ma la somma da versare è ridotta al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione. Per la Corte, tale diversità di disciplina, però, non è motivo sufficiente per dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa in materia ambientale in quanto i beni tutelati – salvaguardia dell'ambiente e sicurezza dei lavoratori − pur entrambi di rilevanza costituzionale, non richiedono che la tutela apprestata sia identica. "L'analogia tra la formulazione letterale delle norme che disciplinano le due fattispecie (art. 318-*septies* cod. ambiente, norma censurata, e art. 24 del d.lgs. n. 758 del 1994, *tertium comparationis*) non implica che la corrispondenza debba estendersi anche alla quantificazione della somma da versare per l'oblazione ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen. Pur essendo palese che il legislatore ha utilizzato per i reati ambientali una soluzione che ricalca il sistema già sperimentato in materia antinfortunistica, non è manifestamente irragionevole la previsione di una diversa entità della somma che l'imputato deve pagare per beneficiare dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen. in caso di adempimento tardivo delle prescrizioni imposte dall'organo di vigilanza. La differenza è riconducibile a scelte discrezionali del legislatore in relazione a beni diversi con conseguente non omogeneità del *tertium comparationis* evocato. Solo l'accertata 'piena omogeneità delle situazioni poste a raffronto' potrebbe comportare l'estensione della disciplina invocata quale *tertium comparationis* (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2017, n. 290 del 2010 e n. 431 del 1997; ordinanza n. 398 del 2001)". In linea con il costante orientamento giurisprudenziale "obiettivo del controllo sulla manifesta

irragionevolezza delle scelte sanzionatorie non è alterare le opzioni discrezionali del legislatore, ma ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze" (sentenza n. 236 del 2016).

7.8. La sanzione penale

7.8.1. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale del principio di proporzionalità della pena

La sentenza n. **284** ha rammentato la giurisprudenza costituzionale che individua il fondamento del principio di proporzionalità della pena nel combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. (sentenze nn. 40 del 2019, 222 del 2018, 236 del 2016, 68 del 2012, 341 del 1994), "in un orizzonte normativo che tiene conto anche delle corrispondenti garanzie riconosciute dalla CDFUE (art. 49, paragrafo 3) e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo" (sentenze 26 aprile 2016, Murray contro Paesi Bassi; 9 luglio 2013, Vinter e altri contro Regno Unito) relativa all'art. 3 CEDU.

7.8.2. La discrezionalità del legislatore nella determinazione delle pene, salvi i limiti della proporzionalità, della non manifesta irragionevolezza o dell'arbitrarietà

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **95**, "la configurazione delle fattispecie criminose e la determinazione della pena per ciascuna di esse costituiscono materia affidata alla discrezionalità del legislatore. Gli apprezzamenti in ordine alla meritevolezza e al bisogno di pena – dunque, sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa – sono, infatti, per loro natura, tipicamente politici (sentenza n. 394 del 2006). Le scelte legislative in materia sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 273 e n. 47 del 2010, ordinanze n. 249 e n. 71 del 2007, nonché, con particolare riguardo al trattamento sanzionatorio, sentenze n. 179 del 2017, n. 236 e n. 148 del 2016), come avviene quando ci si trovi a fronte di diversità di disciplina tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (tra le altre, sentenze n. 40 del 2019, 35 del 2018, n. 79 e n. 23 del 2016, n. 185 del 2015 e n. 68 del 2012). Il confronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la ragionevolezza delle scelte legislative, presuppone, dunque, necessariamente l'omogeneità delle ipotesi in comparazione (sentenze n. 35 del 2018 e n. 161 del 2009; ordinanza n. 41 del 2009)".

"Nell'ambito del diritto penale, la costante giurisprudenza di questa Corte riconosce un'ampia discrezionalità al legislatore nella determinazione delle pene da comminare per ciascun reato. Tale discrezionalità si estende in linea di principio al *quomodo* così come al *quantum* della pena, essendo riservata al legislatore – in forza dello stesso art. 25, secondo comma, Cost. – la scelta delle pene più adeguate allo scopo di tutelare i beni giuridici tutelati da ciascuna norma incriminatrice, nonché la determinazione dei loro limiti minimi e massimi. Tale discrezionalità è soggetta, tuttavia, a una serie di vincoli derivanti dalla Costituzione, tra i quali il divieto di comminare pene manifestamente sproporzionate per eccesso". Così la sentenza n. **112**.

"(…) il legislatore gode di ampia discrezionalità, in materia di determinazione dei trattamenti sanzionatori (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016) così come di disciplina degli istituti processualpenalistici (*ex multis*, sentenza n. 236 del 2018), con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle opzioni prescelte" (sentenza n. **155**).

Secondo il costante orientamento richiamato dall'ordinanza n. **207**, "la determinazione del trattamento sanzionatorio per i fatti previsti come reato è riservata alla discrezionalità del legislatore, entro il limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative: limite che è superato allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione" (sentenze nn. 68 del 2012, 161 del 2009 e 324 del 2008).

7.8.3. La pertinenza alle sole sanzioni penali del principio del finalismo rieducativo

La sentenza n. **212** ha precisato che l'art. 27 Cost. "deve ritenersi riferibile (…) alla sola responsabilità penale e non pure a quella amministrativa". La Corte "ha difatti affermato, in linea generale, la pertinenza esclusiva alle sanzioni propriamente penali dell'art. 27 Cost. (sentenza n. 109 del 2017; nello stesso senso, ordinanze n. 286 del 2010 e n. 434 del 2007). Peraltro, l'estensione alle sanzioni amministrative dei principi in materia di responsabilità penale è stata esclusa anche con specifico riguardo alla finalità rieducativa prevista dal terzo comma del suddetto art. 27 Cost., ritenuta connessa alla pena in senso

stretto, in quanto privativa, o quanto meno limitativa, della libertà personale (sentenza n. 112 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 281 del 2013)".

7.8.4. Il rispetto del principio di proporzionalità quale garanzia della funzione rieducativa della pena

Come ha chiaramente affermato di recente la sentenza n. 222 del 2018, "allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost. esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale (sentenza n. 179 del 2017) in vista del progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere". Così la sentenza n. **40**.

7.8.5. I principi di proporzionalità e individualizzazione delle pene (lo sfavore per gli automatismi sanzionatori)

La sentenza n. **133** ha richiamato la giurisprudenza costituzionale "in materia di proporzionalità e individualizzazione delle pene, che considera con sfavore gli automatismi sanzionatori, in quanto normalmente inidonei ad assicurare che la pena sia commisurata dal giudice tenendo conto della concreta gravità del fatto del quale l'imputato sia stato ritenuto responsabile (da ultimo, sentenza n. 222 del 2018). (…) tale giurisprudenza si fonda sul combinato disposto degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., e ha dunque come necessario referente il principio della funzione rieducativa della pena".

Si veda, in relazione alla sentenza n. **68**, la voce *La sospensione del processo con messa alla prova degli imputati minorenni: diversità rispetto all'omologo istituto previsto per i maggiorenni e all'affidamento in prova al servizio sociale (determinazione giudiziale della pena da eseguire in caso di esito negativo)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio*.

7.8.6. La necessaria proporzionalità delle sanzioni fisse rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili a uno specifico tipo di reato

"In generale, questa Corte (sentenza n. 50 del 1980) ha affermato che «in linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono (…) in armonia con il volto costituzionale del sistema penale; ed il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato». Più recentemente, tali principi sono stati ribaditi da questa Corte (sentenza n. 222 del 2018) che, con riferimento ai reati fallimentari, ha evidenziato che la gravità dei fatti concreti, riconducibili alle fattispecie penali, può essere marcatamente differente, censurando proprio la «rigidità applicativa» di una sanzione accessoria fissa. In particolare, un profilo di irragionevolezza è già stato rilevato da questa Corte in un'ipotesi di automatismo della revoca amministrativa della patente di guida, prevista dall'art. 120, comma 2, cod. strada (sentenza n. 22 del 2018)". Così la sentenza n. **88**.

7.8.7. La tendenziale compatibilità dell'istituto della conversione delle pene pecuniarie con il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità del reato

La sentenza n. **279** ha richiamato la pregressa giurisprudenza nel senso della compatibilità costituzionale, in linea di principio, dell'istituto della conversione delle pene pecuniarie disciplinato dalla legge n. 689 del 1981. Al riguardo, si è affermato che "la complessiva considerazione dei valori in gioco (…) comporta che non sia concretamente evitabile né la previsione di misure succedanee alla pena pecuniaria non corrisposta per insolvibilità, né che queste possano incorporare, rispetto a quella, un margine di maggiore afflittività, ferma restando per il legislatore la necessità – imposta dal rispetto dovuto al principio di uguaglianza, a cui aveva in precedenza fatto richiamo la sentenza n. 131 del 1979 –

di adottare misure sostitutive, come quelle previste dalla stessa legge n. 689 del 1981, che riducano al minimo possibile tale divario e che, agevolando l'adempimento della pena pecuniaria e rendendo effettivo il controllo sulla sussistenza di reali situazioni d'insolvibilità, circoscrivano nella massima misura possibile l'area di concreta operatività della conversione (sentenza n. 108 del 1987)".

7.8.8. La regola del giudizio di comparazione tra le circostanze del reato e le eccezioni legislative (evoluzione normativa e giurisprudenziale)

La sentenza n. **88** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 Cost., dell'art. 590-*quater* cod. pen., inserito dall'art. 1, comma 2, della legge n. 41 del 2016, che, sostituendo l'originario art. 590-*bis* cod. pen. con gli attuali articoli da 590-*bis* a 590-*quinquies* cod. pen. a decorrere dal 25 marzo 2016, assegna alle aggravanti ad effetto speciale dei due nuovi reati – omicidio stradale (art. 589-*bis* cod. pen.) e lesioni personali stradali gravi o gravissime (art. 590-*bis* cod. pen.) – un regime particolare, con l'esclusione dal giudizio di comparazione tra circostanze previsto in generale dall'art. 69 cod. pen. In tale occasione la Corte ha avuto modo di delineare evoluzione normativa e giurisprudenziale dei principi che regolano il giudizio di comparazione tra le circostanze del reato e le eccezioni legislative. Nell'originaria formulazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. questo particolare regime di esclusione accomunava tutte le circostanze aggravanti, per le quali la legge stabiliva una pena di specie diversa o determinava la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato (cosiddette circostanze a effetto speciale). Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore dare particolare rilievo ad una circostanza del reato fino a conformarla come circostanza ad effetto speciale, sospendendo l'applicazione dell'art. 69 cod. pen. e togliendo al giudice il potere discrezionale di operare il bilanciamento a compensazione delle aggravanti o a favore delle attenuanti in un'ottica di inasprimento sanzionatorio. Tuttavia – come chiarito dalla Corte con due pronunce quasi coeve (sentenze n. 38 e n. 194 del 1985) sull'aggravante prevista dall'art. 1 del d.l. n. 625 del 1979, per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, e quelle contemplate per il nuovo reato previsto dall'art. 280 cod. pen. (attentato per finalità terroristiche o di eversione) – tale «grave limitazione» in sé non è illegittima, purché non comporti una totale irrilevanza *ex lege* delle circostanze attenuanti. In altri termini, secondo un'interpretazione adeguatrice, il giudice deve poter tener conto delle attenuanti, ma solo dopo aver calcolato l'aggravamento di pena per la circostanza aggravante privilegiata. In seguito numerose sono state le disposizioni che, in riferimento a particolari reati, hanno previsto aggravanti speciali sottratte alla comparazione dell'art. 69 cod. pen., tra le quali spicca l'aggravante del metodo e dell'agevolazione mafiosa (art. 7 del d.l. n. 152 del 1991). Ancora più recentemente l'art. 5, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 21 del 2018 ha introdotto l'art. 69-*bis* cod. pen. che prevede per i delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a), numeri da 1) a 6), cod. proc. pen. un generale divieto di bilanciamento di circostanze aggravanti e attenuanti nell'ipotesi in cui chi ha determinato altri a commettere il reato, o si è avvalso di altri nella commissione del delitto, ne è il genitore esercente la responsabilità genitoriale ovvero il fratello o la sorella e che le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti. Proprio in tema di bilanciamento di circostanze, la Corte è intervenuta più volte a riequilibrare situazioni sperequate che vedevano condotte ritenute dal legislatore di minore offensività, le quali in ragione del divieto di prevalenza di specifiche circostanze attenuanti finivano per essere sanzionate in modo sproporzionato. Così, come ricordato, è stata ritenuta la legittimità, in generale, della tecnica legislativa del divieto di prevalenza o equivalenza delle circostanze attenuanti su specifiche circostanze aggravanti, in ragione di speciali esigenze di contrasto di condotte particolarmente lesive dell'integrità delle persone (sentenze n. 194 e n. 38 del 1985). Infatti, anche se "il giudizio di bilanciamento delle circostanze consente al giudice di apprezzare meglio lo specifico disvalore della condotta penalmente sanzionata (…) quando ricorrono particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati, quale il diritto fondamentale e personalissimo alla vita e all'integrità fisica, ben può il legislatore dare un diverso ordine al gioco delle circostanze richiedendo che vada calcolato prima l'aggravamento di pena di particolari circostanze. Come già evidenziato (sentenza n. 251 del 2012), '[d]eroghe al bilanciamento […] sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore' e sono sindacabili da questa Corte 'soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio' (sentenza n. 68 del 2012)".

7.8.9. I margini di intervento della Corte su scelte sanzionatorie del legislatore manifestamente irragionevoli

7.8.9.1. La necessità di rinvenire nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente adeguata, benché non vincolata, e il superamento del canone delle "rime obbligate"

La sentenza n. **40** ha rammentato gli "approdi cui è giunta la più recente giurisprudenza costituzionale relativa all'ampiezza e ai limiti dell'intervento" della Corte "sulla misura delle sanzioni penali stabilite dal legislatore, sviluppatasi segnatamente a partire dalla sentenza n. 236 del 2016". In particolare, la sentenza n. 233 del 2018, "dopo aver ribadito che le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano anzitutto al legislatore", ha precisato che non sussistono ostacoli a un intervento della Corte "quando le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze" (sentenza n. 236 del 2016). Similmente, la sentenza n. 222 del 2018 "aveva già ritenuto che al fine di consentire l'intervento correttivo (…) non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*, essendo sufficiente che il sistema nel suo complesso offra alla Corte precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti (sentenza n. 236 del 2016), ancorché non costituzionalmente obbligate, che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima. In definitiva, fermo restando che non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena (sentenza n. 148 del 2016), l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore (sentenza n. 233 del 2018). Nel rispetto delle scelte di politica sanzionatoria delineate dal legislatore e ad esso riservate, occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, tra cui massimamente la libertà personale, incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore".

"Ha affermato questa Corte (sentenza n. 179 del 2017) che dal principio di legalità sancito all'art. 25 Cost. discende che «le scelte sulla misura della pena sono affidate alla discrezionalità politica del legislatore» sempre che il trattamento sanzionatorio sia proporzionato alla violazione commessa e non comprometta la finalità di rieducazione del condannato. Con riferimento ad altra disposizione incriminatrice, pure «caratterizzata da un consistente inasprimento del trattamento sanzionatorio», la Corte ha ritenuto che a essa non appartengono «valutazioni discrezionali di dosimetria sanzionatoria penale, di esclusiva pertinenza del legislatore» e che nella fattispecie non erano stati superati «i limiti costituzionali alla previsione di risposte punitive rigide», tenuto anche conto della graduabilità della pena tra il minimo e il massimo che offre al giudice la possibilità di renderla maggiormente proporzionata alla gravità della condotta contestata (sentenza n. 233 del 2018). Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le valutazioni sulla dosimetria della pena appartengono alla «rappresentanza politica, (…) attraverso la riserva di legge sancita nell'art. 25 Cost.» (sentenza n. 236 del 2016), e sono assoggettate al giudizio di legittimità costituzionale solo a fronte di scelte palesemente arbitrarie del legislatore che, per la loro manifesta irragionevolezza, evidenzino un uso distorto della discrezionalità a esso spettante" (*ex multis*, sentenze nn. 142 del 2017, 148 e 23 del 2016, 81 del 2014, 394 del 2006; ordinanze nn. 249 e 71 del 2007, 169 e 45 del 2006). Da ultimo (sentenza n. 40 del 2019) si è precisato che "fermo restando che non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena (sentenza n. 148 del 2016), l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore (sentenza n. 233 del 2018). (…) Solo in caso di trattamenti sanzionatori manifestamente sproporzionati e di sperequazioni punitive di particolare gravità, questa Corte è intervenuta a riequilibrare la risposta sanzionatoria dell'ordinamento. Ma ciò è avvenuto considerando la coerenza interna del regime sanzionatorio e l'offensività della condotta. Proprio in tema di bilanciamento di circostanze questa Corte è intervenuta più volte a riequilibrare situazioni

sperequate che vedevano condotte ritenute dal legislatore di minore offensività, le quali in ragione del divieto di prevalenza di specifiche circostanze attenuanti finivano per essere sanzionate in modo sproporzionato". Così la sentenza n. **88**.

7.8.9.2. L'evoluzione del sindacato sulla proporzionalità della pena: l'affrancamento dalla necessaria evocazione di un **tertium comparationis** *e la valorizzazione dei principi del finalismo rieducativo e della personalità della responsabilità penale*

"Il sindacato sulla proporzionalità della pena si è storicamente affermato (…) anzitutto sotto il profilo del principio di eguaglianza *ex* art. 3 Cost. Da tale principio si è tratta la naturale implicazione relativa alla necessità che a fatti di diverso disvalore corrispondano diverse reazioni sanzionatorie; con conseguente atteggiarsi del giudizio di legittimità costituzionale sulla misura della pena secondo uno schema triadico, imperniato attorno al confronto tra la previsione sanzionatoria censurata e quella apprestata per altra figura di reato di pari o addirittura maggiore gravità, assunta quale *tertium comparationis* (sentenze n. 68 del 2012, n. 409 del 1989 e n. 218 del 1974, nonché – sotto il duplice profilo del contrasto con gli artt. 3 e 8 Cost. – sentenze n. 327 del 2002, n. 508 del 2000 e n. 329 del 1997). (…) La valorizzazione, accanto all'art. 3 Cost., del parametro rappresentato dall'art. 27, terzo comma, Cost. – e in particolare del necessario orientamento alla rieducazione che la pena deve possedere – ha condotto in altre pronunce questa Corte (a partire dalle sentenze n. 343 del 1993, n. 422 del 1993 e n. 341 del 1994) a estendere il proprio sindacato anche a ipotesi in cui la pena comminata dal legislatore appaia manifestamente sproporzionata non tanto in rapporto alle pene previste per altre figure di reato, quanto piuttosto in rapporto – direttamente – alla gravità delle condotte abbracciate dalla fattispecie astratta, senza che sia più necessaria l'evocazione di alcuno specifico *tertium comparationis* da parte del rimettente, se non al limitato fine di assistere questa Corte nell'individuazione del trattamento sanzionatorio che possa sostituirsi, in attesa di un sempre possibile intervento del legislatore, a quello dichiarato incostituzionale (in questo senso, in particolare, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016). Ciò nella consapevolezza che pene eccessivamente severe tendono a essere percepite come ingiuste dal condannato, e finiscono così per risolversi in un ostacolo alla sua rieducazione (sentenza n. 68 del 2012). Nella stessa ottica debbono, d'altra parte, essere lette le numerose pronunce che hanno inciso sull'art. 69, ultimo comma, del codice penale, in ragione dell'esigenza di evitare l'irrogazione in concreto di pene sproporzionate per eccesso per effetto del divieto di prevalenza di talune circostanze attenuanti sulle aggravanti indicate in quella disposizione (sentenze n. 205 del 2017, nn. 106 e 105 del 2014 e n. 251 del 2012). (…) La considerazione, accanto all'art. 3 Cost., del principio di personalità della responsabilità penale sancito dal primo comma dell'art. 27 Cost. – da leggersi anch'esso alla luce della necessaria funzione rieducativa della pena di cui al terzo comma dello stesso art. 27 Cost. – è inoltre alla base dell'ulteriore canone della necessaria individualizzazione della pena, pure enucleato da una risalente giurisprudenza (…), che si oppone in linea di principio alla previsione di pene fisse nel loro ammontare (sentenza n. 222 del 2018, che richiama in senso conforme le sentenze n. 50 del 1980, n. 104 del 1968 e n. 67 del 1963). Tale canone esige che – nel passaggio dalla comminatoria astratta operata dal legislatore alla sua concreta inflizione da parte del giudice – la pena si atteggi come risposta proporzionata anche alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del singolo fatto di reato; il che comporta, almeno di regola, la necessità dell'attribuzione al giudice di un potere discrezionale nella determinazione della pena nel caso concreto, entro un minimo e un massimo predeterminati dal legislatore". Così la sentenza n. **112**.

La sentenza n. **284** ha rammentato che "la giurisprudenza costituzionale più recente ha gradatamente affrancato il sindacato di conformità al principio di proporzione della pena edittale dalle strettoie segnate dalla necessità di individuare un preciso *tertium comparationis* da cui mutuare la cornice sanzionatoria destinata a sostituirsi a quella dichiarata incostituzionale"; e ha spesso privilegiato (almeno a partire dalla sentenza n. 343 del 1993) un modello di sindacato sulla proporzionalità intrinseca della pena, che – ferma restando l'ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nella determinazione delle cornici edittali" (sentenze nn. 233 e 222 del 2018, 179 del 2017, 148 del 2016) – "valuta direttamente se la pena comminata debba considerarsi manifestamente eccessiva rispetto al fatto sanzionato, ricercando poi nel sistema punti di riferimento già esistenti per ricostruire in via interinale un nuovo quadro sanzionatorio in luogo di quello colpito dalla declaratoria di incostituzionalità, nelle more di un sempre possibile intervento legislativo volto a rideterminare la misura della pena, nel rispetto dei principi costituzionali" (sentenza n. 112 del 2019). Tutte le questioni sinora accolte, con le quali si sollecitava un sindacato sulla proporzionalità intrinseca della pena, hanno avuto a oggetto il minimo edittale (sentenze nn. 40 del 2019 e

236 del 2016), il divieto di prevalenza o equivalenza di circostanze attenuanti rispetto alle circostanze aggravanti (sentenze nn. 207 del 2017, 106 e 105 del 2014, 251 del 2012), pene fisse nel loro ammontare e foriere di risultati sanzionatori manifestamente eccessivi in relazione a taluni almeno dei fatti abbracciati dalla norma incriminatrice (sentenza n. 222 del 2018, nonché – *mutatis mutandis* – sentenza n. 112 del 2019, in materia di sanzioni amministrative). "In tutti questi casi sono venuti dunque in esame altrettanti limiti normativi alla discrezionalità del giudice nella commisurazione della pena, che lo vincolavano a infliggere pene ritenute manifestamente eccessive rispetto a classi di ipotesi situate ai gradini più bassi della scala di disvalore idealmente tracciabile all'interno del perimetro disegnato dalla fattispecie astratta".

7.8.9.3. L'obiettivo di ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un bene giuridico

"(…) obiettivo del controllo sulla manifesta irragionevolezza delle scelte sanzionatorie non è alterare le opzioni discrezionali del legislatore, ma ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze (*ex multis*, sentenza n. 236 del 2016)". Così la sentenza n. **76**.

7.8.10. La pena minima edittale per i fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe "pesanti" (sussistenza di una soluzione costituzionalmente adeguata, benché non obbligata, e sentenza di illegittimità susseguente a monito inascoltato) – Invito al legislatore

La sentenza n. **40** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e rieducazione della pena (artt. 3 e 27 Cost.), l'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui prevedeva, con riferimento ai fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe "pesanti", la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei anni. La sentenza n. 179 del 2017 – pur escludendo la necessità, dal punto di vista costituzionale, che "a continuità dell'offesa debba (…) corrispondere una continuità di risposta sanzionatoria" poiché possono sussistere "spazi di discrezionalità discontinua nel trattamento sanzionatorio" – aveva già evidenziato, con riguardo alle droghe "pesanti", che "la divaricazione di ben quattro anni" creatasi tra il minimo edittale di pena previsto dal citato comma 1 per i fatti non lievi e il massimo edittale della pena comminata dal successivo comma 5 per i fatti lievi "ha raggiunto un'ampiezza tale da determinare un'anomalia sanzionatoria". Una complessa "stratificazione di interventi legislativi e giurisprudenziali" ha progressivamente scavato "la lamentata profonda frattura che separa il trattamento sanzionatorio del fatto di non lieve entità da quello del fatto lieve, senza che il legislatore abbia provveduto a colmarla nonostante i gravi inconvenienti applicativi che essa può determinare". Benché la giurisprudenza di legittimità sia costante nel ritenere che la fattispecie di lieve entità può essere riconosciuta solo nell'ipotesi di minima offensività penale della condotta (deducibile sia dal dato qualitativo e quantitativo sia dagli altri parametri normativi), "indubitabilmente molti casi si collocano in una zona grigia, al confine fra le due fattispecie di reato, il che rende non giustificabile l'ulteriore permanenza di un così vasto iato sanzionatorio, evidentemente sproporzionato sol che si consideri che il minimo edittale del fatto di non lieve entità è pari al doppio del massimo edittale del fatto lieve. L'ampiezza del divario sanzionatorio condiziona inevitabilmente la valutazione complessiva che il giudice di merito deve compiere al fine di accertare la lieve entità del fatto (…), con il rischio di dar luogo a sperequazioni punitive, in eccesso o in difetto, oltre che a irragionevoli difformità applicative in un numero rilevante di condotte". La misura di sei anni della pena individuata dal rimettente, "benché non costituzionalmente obbligata", non è stata reputata arbitraria poiché "si ricava da previsioni già rinvenibili nell'ordinamento, specificamente nel settore della disciplina sanzionatoria dei reati in materia di stupefacenti" (artt. 4-bis del d.l. n. 272 del 2005 e 73, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990), e "si colloca in tale ambito in modo coerente alla logica perseguita dal legislatore". In definitiva, "la pena di sei anni è stata ripetutamente indicata dal legislatore come misura adeguata ai fatti di confine, che nell'articolato e complesso sistema punitivo dei reati connessi al traffico di stupefacenti si pongono al margine inferiore delle categorie di reati più gravi o a quello superiore della categoria dei reati meno gravi. In tale contesto, è appropriata la richiesta di ridurre a sei anni di reclusione la pena minima per i fatti di non lieve entità di cui al comma 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, al fine di porre rimedio ai vizi di illegittimità costituzionale denunciati. Il giudice rimettente ha infatti individuato – secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale più recente – una previsione sanzionatoria già rinvenibile nell'ordinamento che, trasposta

all'interno della norma censurata, si situa coerentemente lungo la dorsale sanzionatoria prevista dai vari commi dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e rispetta la logica della disciplina voluta dal legislatore (sentenza n. 233 del 2018). (…) la misura sanzionatoria indicata, non costituendo una opzione costituzionalmente obbligata, resta soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore sempre nel rispetto del principio di proporzionalità".

7.8.11. Il divieto di bilanciamento, in caso di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime, della circostanza attenuante del concorso di colpa della parte offesa con le aggravanti di guida in stato di ebbrezza e attraversamento di un'intersezione con il semaforo rosso

La sentenza n. **88** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 Cost., dell'art. 590-*quater* cod. pen., inserito dall'art. 1, comma 2, della legge n. 41 del 2016, che, sostituendo l'originario art. 590-*bis* cod. pen. con gli attuali articoli da 590-*bis* a 590-*quinquies* cod. pen. a decorrere dal 25 marzo 2016, assegna alle aggravanti ad effetto speciale dei due nuovi reati – omicidio stradale (art. 589-*bis* cod. pen.) e lesioni personali stradali gravi o gravissime (art. 590-*bis* cod. pen.) – un regime particolare, con l'esclusione dal giudizio di comparazione tra circostanze previsto in generale dall'art. 69 cod. pen. I giudici remittenti hanno sollevato una questione di costituzionalità specifica, configurata solo con riferimento al riformulato quadro normativo a seguito della riforma del 2016 perché il divieto di bilanciamento è stato censurato unicamente in riferimento all'attenuante a effetto speciale del settimo comma dell'art. 589-*bis* e del simmetrico (e di identico contenuto) settimo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen.: la circostanza introdotta dalla riforma del 2016 che ha come presupposto in fatto che la condotta dell'imputato sia la causa non esclusiva dell'evento. Più in particolare, il divieto di bilanciamento è censurato in riferimento, rispettivamente, a due aggravanti specifiche: per l'omicidio stradale, l'aggravante della guida in stato di ebbrezza alcoolica di cui al secondo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen.; per le lesioni personali stradali, l'aggravante dell'attraversamento di un'intersezione stradale quando il semaforo proietta luce rossa per i veicoli di cui al quinto comma, n. 2), dell'art. 590-*bis* cod. pen. Non vi è dubbio che la legge n. 41 del 2016, al culmine del progressivo sviluppo normativo lungo la direttrice costante del sempre più incisivo contrasto delle condotte gravemente colpose nella conduzione di veicoli a motore, che maggiormente pongono a rischio la vita e l'integrità fisica delle persone, ha inasprito la risposta sanzionatoria in termini di pene irrogabili, soprattutto nel minimo. Per entrambe le ipotesi di omicidio stradale e di lesioni stradali gravi, però, il legislatore del 2016 ha previsto che il concorso di colpa della parte offesa – e, quindi, nell'ipotesi in cui l'efficienza causale della condotta dell'imputato non abbia carattere esclusivo – comporta l'operare dell'attenuante menzionata, con la diminuzione fino alla metà della pena che può essere operata, per effetto della preclusione di cui all'art. 590-*quater* cod. pen., solo sulla pena prevista per la fattispecie aggravata. In generale, la Corte ha avuto modo di affermare (sentenza n. 179 del 2017) che dal principio di legalità sancito all'art. 25 Cost. discende che "le scelte sulla misura della pena sono affidate alla discrezionalità politica del legislatore sempre che il trattamento sanzionatorio sia proporzionato alla violazione commessa e non comprometta la finalità di rieducazione del condannato". Il legislatore può schermare l'ordinario bilanciamento di circostanze del reato, secondo i criteri dell'art. 69 cod. pen., ma non fino al punto di sanzionare condotte di minore gravità con pene eccessive perché sproporzionate rispetto al canone della necessaria offensività. Tuttavia, la Corte ha evidenziato che nella fattispecie in esame, l'attenuante ad effetto speciale che viene in gioco non attiene all'offensività. Sia l'omicidio stradale che le lesioni personali stradali, ove ricorra l'attenuante di cui al settimo comma degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen., offendono comunque, anche nell'ipotesi così attenuata, il bene della vita e quello dell'integrità personale. L'attenuante speciale non identifica una fattispecie di minore offensività ma si colloca sul piano del tutto distinto dell'efficienza causale, dove opera il principio non già di proporzionalità, bensì quello di equivalenza delle concause dell'evento. In conclusione, "avendo il legislatore introdotto un'attenuante a effetto speciale legata all'apporto causale del colpevole, non è irragionevole che, quando la valutazione sia limitata all'alternativa dell'efficacia 'esclusiva', o non esclusiva, della condotta del colpevole, l'attenuante non possa essere bilanciata con le aggravanti 'privilegiate' e segnatamente, quanto al reato di omicidio stradale (…), con l'aggravante di cui al secondo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen. per aver guidato in stato di ebbrezza alcolica oltre la soglia di cui all'art. 186, comma 2, lettera c), cod. strada, e, quanto al reato di lesioni personali stradali gravi (…), con l'aggravante di cui al quinto comma, numero 2), dell'art. 590-*bis* cod. pen. per aver attraversato

un'intersezione stradale con il semaforo disposto al rosso. Rientra nella discrezionalità del legislatore, esercitata non irragionevolmente, graduare l'effetto diminuente della pena di questa attenuante a effetto speciale in riferimento alle menzionate aggravanti 'privilegiate' allorché ricorra un generico concorso della colpa della parte offesa o di altre concause che rendono non esclusivo l'apporto causale dell'azione o dell'omissione del colpevole".

7.8.12. La sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di condanna o patteggiamento per omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime (illegittimità dell'automatismo per le ipotesi diverse da quelle aggravate per guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti)

"La revoca della patente di guida non può essere 'automatica' indistintamente in ognuna delle plurime ipotesi previste sia dall'art. 589-*bis* (omicidio stradale) sia dall'art. 590-*bis* cod. pen. (lesioni personali stradali), ma si giustifica solo nelle ben circoscritte ipotesi più gravi sanzionate con la pena rispettivamente più elevata come fattispecie aggravate dal secondo e dal terzo comma di entrambe tali disposizioni (guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti)". Ciò è quanto è stato affermato dalla sentenza n. **88** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del d.lgs. n. 285 del 1992, (Nuovo codice della strada), nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del cod. proc. pen., per i reati di cui agli artt. 589-*bis* (Omicidio stradale) e 590-*bis* (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del cod. pen., il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada, allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen. La Corte ha preliminarmente ricostruito l'evoluzione normativa della sospensione e della revoca della patente quali sanzioni amministrative accessorie alla condanna penale per il reato di omicidio colposo o per lesione personale colposa. In particolare, è stato ricordato che mentre il comma 2 dell'art. 222 cod. strada, quale introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2006, prevedeva solo la sospensione, successivamente con il d.l. n. 92 del 2008 è stata prevista anche la revoca della patente, come sanzione amministrativa accessoria alla condanna penale per il reato di omicidio (comune) colposo aggravato, se il fatto era commesso da soggetto in stato di ebbrezza alcolica ovvero da soggetto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope (poi estesa al reato di lesioni colpose (comuni) gravi e gravissime dalla legge n. 120 del 2010). Da ultimo, la legge n. 41 del 2016 non solo ha introdotto due nuove fattispecie di reato al posto di semplici circostanze aggravanti (omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime), ma ha modificato anche il regime delle sanzioni amministrative accessorie, dettando una disciplina più rigorosa della revoca della patente. Il nuovo art. 222 cod. strada è rimasto immutato nei primi tre periodi del comma 2, disciplinando i diversi casi di applicazione della sospensione della patente, mentre il quarto periodo è stato riformulato, prevedendosi che in caso di condanna o di patteggiamento della pena per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime consegue sempre la revoca della patente di guida, anche ove sia stata concessa la sospensione condizionale della pena. È evidente un marcato inasprimento delle sanzioni accessorie atteso che la revoca della patente è prevista indistintamente per tutte le ipotesi di reati cosiddetti stradali, sia nel caso in cui ricorrono le fattispecie cosiddette semplici, sia nel caso in cui sussistono le fattispecie aggravate, mentre la disciplina previgente delle sanzioni amministrative accessorie era maggiormente graduata. L'aggravamento della risposta sanzionatoria, voluto dal legislatore del 2016, è quindi risultato articolato in più livelli. In perfetta simmetria le due citate disposizioni prevedono – per l'omicidio stradale e per le lesioni personali stradali – l'ipotesi base del reato colposo (al primo comma); l'ipotesi maggiormente aggravata della guida in stato di ebbrezza alcolica oltre una certa soglia di tasso alcolemico o sotto l'effetto di stupefacenti (ai commi secondo e terzo); nonché un'ipotesi intermedia perché aggravata in misura minore (ai commi quarto, quinto e sesto), ma comunque con una pena aumentata rispetto all'ipotesi base. Invece, per la sanzione amministrativa della revoca della patente di guida vi è un indifferenziato automatismo sanzionatorio. Per la Corte ciò non è in linea con proprie precedenti affermazioni (sentenza n. 50 del 1980) nelle quali è stato evidenziato che "[i]n linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono […] in armonia con il volto costituzionale del sistema penale; ed il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente proporzionata rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo

specifico tipo di reato". Più recentemente, tali principi sono stati ribaditi dalla sentenza n. 222 del 2018 che, con riferimento ai reati fallimentari, ha evidenziato che la gravità dei fatti concreti, riconducibili alle fattispecie penali, può essere marcatamente differente, censurando proprio la «rigidità applicativa» di una sanzione accessoria fissa. In particolare, un profilo di irragionevolezza è già stato rilevato in un'ipotesi di automatismo della "revoca" amministrativa della patente di guida, prevista dall'art. 120, comma 2, cod. strada (sentenza n. 22 del 2018). In conclusione, "nell'art. 222 cod. strada l'automatismo della risposta sanzionatoria, non graduabile in ragione delle peculiarità del caso, può giustificarsi solo per le più gravi violazioni contemplate dalle due citate disposizioni, quali previste, come ipotesi aggravate, sanzionate con le pene rispettivamente più gravi, dal secondo e dal terzo comma sia dell'art. 589-*bis*, sia dell'art. 590-*bis* cod. pen. (…) Al di sotto di questo livello vi sono comportamenti pur gravemente colpevoli, ma in misura inferiore sicché non è compatibile con i principi di eguaglianza e proporzionalità la previsione della medesima sanzione amministrativa. In tal caso, l'automatismo della sanzione amministrativa più non si giustifica e deve cedere alla valutazione individualizzante del giudice".

7.8.13. La generale causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità dell'offesa (inapplicabilità ai reati di competenza del giudice di pace)

La sentenza n. **120** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 131-*bis* del cod. pen, nella parte in cui non consente, secondo il diritto vivente, l'applicabilità della causa di non punibilità per la particolare tenuità dell'offesa in caso di reati di competenza del giudice di pace, per i quali opera invece la causa di improcedibilità dell'azione penale per la particolare tenuità del fatto di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000. La disposizione censurata, che costituisce un'innovazione di diritto penale sostanziale, prevede una generale causa di esclusione della punibilità per i reati al di sotto di una soglia massima di gravità, escludendo appunto la punibilità – ma non l'illiceità penale – delle condotte che risultino, in concreto, avere un tasso di offensività marcatamente ridotto, quando l'«offesa è di particolare tenuità», purché siano integrati altri requisiti quali la non abitualità del comportamento, l'esiguità del danno e del pericolo, non aver agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà. Resta fermo che "il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento l'art. 131-*bis* cod. pen., è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la 'rieducazione del condannato', sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione» (ordinanza n. 279 del 2017)". Ciò è confermato da quanto sancito dall'art. 651-*bis* cod. proc. pen., il quale prevede che la sentenza penale irrevocabile di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del prosciolto e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale. In tale quadro, va ricordato che accanto all'ipotesi appena descritta è possibile individuare nel nostro ordinamento altre ipotesi che danno similare rilevanza, seppur con elementi differenziali e specializzanti, alla particolare tenuità dell'offesa, come l'art. 27 del d.P.R. n. 448 del 1988 per i reati commessi da minorenni e l'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 per i reati di competenza del giudice di pace. Proprio con riferimento ai reati di competenza del giudice di pace si è posto il problema interpretativo dell'applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., escluso secondo l'orientamento giurisprudenziale che ormai costituisce diritto vivente. Per la Corte, però, "la eterogeneità delle fattispecie di reato poste a confronto esclude la dedotta lesione del principio di eguaglianza (sentenza n. 207 del 2017)", considerato che "il procedimento penale davanti al giudice di pace configura un modello di giustizia non comparabile con quello davanti al tribunale, in ragione dei caratteri peculiari che esso presenta (sentenza n. 426 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 28 del 2007, n. 415 e n. 228 del 2005)". È stato evidenziato, inoltre, che "presupposti della non punibilità, nell'un caso, e della non procedibilità dell'azione penale, nell'altro, non sono pienamente sovrapponibili, ma segnano la differenza tra i due istituti. Lo scostamento di disciplina, maggiormente significativo, risiede nella particolare valutazione che il giudice è chiamato a fare ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 per operare un bilanciamento tra il pregiudizio per l'imputato e l'interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento. Ciò però è coerente con le rilevate peculiarità del processo penale innanzi al giudice di pace e dei reati devoluti alla sua cognizione".

7.8.14. L'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva nel procedimento per decreto penale (il tasso giornaliero di ragguaglio e la condizione economica dell'imputato)

La sentenza n. **155** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 27 e 111 Cost., dell'art. 459, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., introdotto dall'art. 1, comma 53, della legge 23 giugno 2017, n. 103, nella parte in cui prevede che il giudice, nel determinare l'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione di una pena detentiva, debba tener conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare, e che il valore giornaliero di ragguaglio sia non inferiore ad euro 75 e non superiore a tre volte detto ammontare per ogni giorno di pena detentiva. In primo luogo non è stata ravvisata alcuna lesione dell'art. 3 Cost., in relazione all'asserita irragionevole disparità di trattamento tra gli imputati giudicati con il procedimento per decreto penale, beneficiari del tasso di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria previsto dalla disposizione censurata, e gli imputati giudicati con il procedimento ordinario o con gli altri riti speciali, soggetti al tasso di conversione risultante dall'art. 135 cod. pen. La Corte – dopo aver ricordato che il proprio costante orientamento in base al quale "il legislatore gode di ampia discrezionalità, in materia di determinazione dei trattamenti sanzionatori (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016) così come di disciplina degli istituti processualpenalistici (*ex multis*, sentenza n. 236 del 2018), con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle opzioni prescelte" – ha escluso la manifesta irragionevolezza della disciplina censurata. Il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 459 cod. proc. pen. – che consente di determinare entro una forbice piuttosto ampia (da 75 a 225 euro) il tasso di conversione giornaliero della pena detentiva in sede di decreto penale di condanna – costituisce "la risposta del legislatore alle esigenze emerse nella prassi, calibrate sulle specificità del procedimento per decreto: un procedimento che scommette sulla possibilità che l'imputato accetti la pena irrogatagli al di fuori del contraddittorio, con conseguente prezioso risparmio di energie per la giurisdizione penale, in cambio – in genere – di un consistente sconto rispetto allo stesso minimo edittale della pena e – in ogni caso – a fronte della rinuncia alla pena detentiva da parte della pubblica accusa". È stato escluso anche un ulteriore dubbio di conformità della disciplina censurata al medesimo parametro costituzionale in quanto "la graduazione della sanzione pecuniaria a seconda delle condizioni economiche dell'imputato e del suo nucleo familiare, lungi dal risultare lesiva dell'art. 3 Cost., ne realizza precipuamente il fine di evitare un'impropria parificazione di situazioni e condizioni tra loro diverse" e "costituisce, a ben guardare, un naturale riflesso dello stesso principio costituzionale di eguaglianza". Non sono state ritenute fondate neppure le questioni sollevate in relazione all'art. 27 Cost. in quanto la disposizione censurata, nel richiedere di considerare le condizioni economiche non solo dell'imputato, ma anche del suo nucleo familiare nella determinazione del tasso di conversione tra pene all'interno della forbice tra 75 e 225 euro, non contrasta col principio di personalità della responsabilità penale ma risulta "funzionale a garantire proprio un maggior grado di individualizzazione della pena – principio, quest'ultimo, sotteso allo stesso imperativo costituzionale della "personalità" della responsabilità penale (sentenza n. 222 del 2018) –, essendo evidente, ad esempio, come l'impatto della sanzione pecuniaria sia diverso a seconda della sussistenza o meno di oneri di mantenimento di altri componenti del nucleo familiare privi di proprie risorse". Inoltre, l'asserita eccessiva tenuità del trattamento sanzionatorio risultante dall'applicazione del criterio di ragguaglio tra pena detentiva e pena pecuniaria non pregiudica la finalità rieducativa della pena, prescritta dall'art. 27, terzo comma, Cost. in quanto essa risulta "costantemente evocata, nella giurisprudenza costituzionale, in relazione alla necessità che la pena non sia sproporzionata per eccesso rispetto alla gravità del fatto di reato (*ex multis*, sentenze n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018), e non certo a sostegno di pronunce il cui effetto sia quello di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto discrezionalmente dal legislatore". Infondato, infine, è stato il dubbio di costituzionalità della disciplina censurata sollevato con riferimento all'art. 111 Cost. 'L'obbligo di considerare le condizioni economiche dell'imputato e del suo nucleo familiare ai fini della determinazione del tasso giornaliero di conversione che comporta per il giudice la necessità di compiere accertamenti, non è incompatibili con la speditezza del procedimento per decreto penale. Per giurisprudenza costituzionale costante, infatti, possono arrecare un *vulnus* a questo principio solamente le norme "che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza (*ex plurimis*, sentenze n. 23 del 2015, n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005) (sentenza n. 12 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 91 del 2018)". Nel caso di specie, invece, "il – contenuto – dispendio di attività istruttorie supplementari da parte del pubblico ministero relativamente alle condizioni economiche dell'imputato e del suo nucleo familiare (su cui si vedano

Cass., n. 22458 e n. 41596 del 2018) risulta qui congruamente giustificato dall'evidente beneficio in termini di 'personalizzazione' della risposta sanzionatoria assicurato dalla disposizione in esame: ciò che appare altresì funzionale a ridurre il rischio di opposizioni imperniate soltanto sull'incongruità della pena inflitta in relazione alle condizioni economiche del reo e del suo nucleo familiare".

7.8.15. Il trattamento sanzionatorio dell'acquisto di cose di sospetta provenienza

L'ordinanza n. **207** ha giudicato manifestamente infondate le questioni relative all'art. 712 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. nella parte in cui non prevede il massimo edittale, cioè non prevede l'ammenda non superiore a 516 euro. La Corte ha ritenuto l'inidoneità strutturale dei due *tertia comparationis* indicati dal rimettente – rappresentati dal delitto di ricettazione e dalla contravvenzione di omessa denuncia di cose provenienti da delitto – "dai quali dovrebbe evincersi la manifesta sproporzione del trattamento sanzionatorio previsto per la contravvenzione di cui all'art. 712 cod. pen.". Secondo il Collegio la cornice edittale del delitto di ricettazione "è strutturalmente diversa da quella della disposizione censurata, in quanto il delitto di cui all'art. 648 cod. pen. è sanzionato con la pena cumulativa della reclusione e della ammenda (…), anche nella ipotesi attenuata del fatto di particolare tenuità (…), e non già con la previsione alternativa dell'arresto e dell'ammenda, come previsto dall'art. 712 cod. pen.". Parimenti inidonea è "la cornice edittale del reato di omessa denuncia di cose provenienti da delitto (…), punito con l'arresto (…) o con l'ammenda". Infatti, tale contravvenzione - integrata da chi in buona fede abbia acquistato cose delittuose, della cui provenienza il detentore sia venuto successivamente a conoscenza, e ometta di avvisare l'autorità, allo scopo di impedire la connivenza del detentore stesso con il reo - nel disegno sistematico del legislatore penale, "è concepita come ipotesi alternativa e meno grave rispetto a quella dell'incauto acquisto, che invece presuppone l'acquisto di cose che appaiano di sospetta provenienza criminosa già al momento dell'acquisto". Per il Collegio nemmeno sussiste la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost. E' stato, infatti precisato che "la cornice edittale prevista per il reato di incauto acquisto, che prevede l'arresto sino a sei mesi ovvero l'ammenda non inferiore a 10 euro, consente un'ampia modulazione della pena da irrogare nel caso concreto, proprio al fine di garantirne l'individualizzazione, anche tenendo conto del valore del bene acquistato, assicurando così al giudice la possibilità di irrogare una pena proporzionata al disvalore del fatto, e di consentire il pieno rispetto del principio della finalità rieducativa della pena".

7.8.16. La pena della reclusione fino a tre anni per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale

La sentenza n. **284** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 341-*bis* cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., in quanto – punendo con la reclusione fino a tre anni la condotta di chi, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore e il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio e a causa o nell'esercizio delle sue funzioni – determinerebbe una disparità di trattamento sanzionatorio tra l'oltraggio a pubblico ufficiale e l'oltraggio a un corpo politico, amministrativo o giudiziario (punito con la sola pena pecuniaria della multa) e lederebbe il principio di proporzionalità della pena. La censura di violazione del principio di uguaglianza è stata confutata a seguito di una puntuale ricostruzione dell'evoluzione del quadro normativo concernente le fattispecie in comparazione. "In effetti, nel disegno originario del codice Rocco la fattispecie di oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario era connotata da maggior gravità rispetto all'oltraggio al singolo pubblico ufficiale, come era reso evidente dalla previsione – a parità di minimo – di un più elevato massimo edittale (tre anni di reclusione per il delitto di cui all'art. 342 cod. pen. contro i due stabiliti dall'art. 341 cod. pen.)". La valutazione del più elevato disvalore dell'oltraggio al corpo politico, amministrativo o giudiziario costituì, del resto, la *ratio decidendi* della sentenza n. 313 del 1995 con la quale la Corte rifiutò di estendere all'art. 342 cod. pen. la declaratoria di illegittimità del minimo edittale di sei mesi di reclusione che la sentenza n. 341 del 1994 aveva pronunciato in relazione all'art. 341 cod. pen. Il descritto rapporto di gravità scalare tra i due delitti fu poi confermato dalle novelle legislative del 1999 e del 2006 con le quali si procedette dapprima all'abrogazione dell'art. 341 cod. pen., mantenendosi però l'incriminazione di cui all'art. 342 cod. pen., in ragione della sua ritenuta maggiore gravità; e poi alla sostituzione della pena detentiva originariamente prevista da quest'ultima norma con una pena meramente pecuniaria, la quale assicurava però il contestuale inquadramento come delitto della fattispecie, a fronte dell'avvenuta depenalizzazione dell'oltraggio individuale. Il rapporto tra i rispettivi quadri edittali si è invertito soltanto in seguito alla scelta del legislatore del 2009 di criminalizzare nuovamente l'oltraggio individuale con l'introduzione del denunciato art. 341-*bis*. Ferma la punibilità con la multa dell'oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario, l'oltraggio a pubblico ufficiale viene

ora sanzionato con la reclusione fino a tre anni (e dunque, con la pena minima di quindici giorni di reclusione). La disparità di trattamento sanzionatorio è tuttavia risultata "sorretta da sufficienti ragioni giustificative", tenuto conto delle modifiche strutturali subite dalla "rinata" fattispecie di oltraggio. Al riguardo, particolare rilievo assume "l'introduzione di un requisito di stretta contestualità tra la condotta del reo e il compimento di uno specifico atto dell'ufficio da parte del pubblico ufficiale, espresso dalla locuzione «mentre compie un atto d'ufficio»": un requisito che compare anche nella fattispecie di resistenza a pubblico ufficiale *ex* art. 337 cod. pen. "Il requisito in parola da un lato restringe l'ambito applicativo della nuova fattispecie rispetto a quella previgente; e dall'altro ne arricchisce la dimensione offensiva, affiancando alla duplice lesione dell'onore individuale del pubblico ufficiale che subisce l'offesa, nonché del prestigio dell'amministrazione d'appartenenza – beni, l'uno e l'altro, già tutelati dalla norma incriminatrice abrogata –, una nuova dimensione di pericolo per la concreta attuazione dello specifico atto d'ufficio che la condotta del reo mira evidentemente ad ostacolare, e dunque per il regolare esercizio della pubblica funzione svolta in concreto dal pubblico ufficiale". Nella sua nuova fisionomia, l'oltraggio si configura "come delitto offensivo anche del buon andamento della pubblica amministrazione, sub specie di concreto svolgimento della (legittima) attività del pubblico ufficiale, non diversamente da quanto accade (…) per il delitto di cui all'art. 337 cod. pen.: delitto, quest'ultimo, che viene così a collocarsi in rapporto di possibile progressione criminosa rispetto all'oltraggio, in relazione al non remoto pericolo che la reazione verbale contro il pubblico ufficiale possa trasmodare in un'aggressione minacciosa o addirittura violenta nei suoi confronti, ad opera dello stesso autore del reato o dei terzi che, secondo la nuova formulazione, debbono necessariamente essere presenti al momento del fatto. (…) Tale specifica dimensione offensiva non è invece presente – se non in termini del tutto sfumati ed eventuali – nel delitto di oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario, che si limita a richiedere che l'espressione offensiva sia profferita «al cospetto» del corpo, della sua rappresentanza o del collegio, ovvero addirittura mediante comunicazione offensiva a distanza diretta ai destinatari, senza esigere alcun nesso con il compimento di uno specifico atto dell'ufficio da parte dell'istituzione offesa". A fronte di un'arricchita dimensione offensiva e della riduzione, rispetto al passato, dell'ambito applicativo della fattispecie, non è stata ritenuta irragionevole la scelta del legislatore di stabilire per l'oltraggio individuale un quadro edittale più severo di quello previsto per l'oltraggio a corpo politico, amministrativo o giudiziario. In ordine alla dedotta lesione del principio di proporzionalità della pena, la pronuncia ha osservato che una doglianza di manifesta sproporzione della pena appare "già in astratto poco plausibile in rapporto al massimo edittale, essendo normalmente possibile per il giudice utilizzare i propri poteri discrezionali *ex* art. 133 cod. pen. per commisurare – all'interno della cornice edittale – una pena inferiore, proporzionata al disvalore del fatto concreto". Ove, invece, si sia inteso denunciare il complessivo quadro edittale, e dunque anche il minimo legale di quindici giorni di reclusione, la Corte ha rilevato che "la sostituzione automatica dell'originaria pena minima di sei mesi di reclusione con quella – risultante dall'art. 23 cod. pen. – di quindici giorni di reclusione per il delitto di oltraggio è già stata implicitamente ritenuta compatibile con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. dalla sentenza n. 341 del 1994, in relazione a una fattispecie astratta caratterizzata (…) da minor pregnanza offensiva rispetto a quella che ora caratterizza il delitto di cui all'art. 341-*bis* cod. pen.". La riferita conclusione è stata confermata anche al cospetto dei parametri sovranazionali, invocati come meri criteri interpretativi delle norme costituzionali interne. In particolare, sono apparsi inconferenti i richiami alla sentenza della Corte EDU, 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia, che concerne la tematica dei limiti di liceità del ricorso alla sanzione penale, soprattutto se di natura detentiva, per sanzionare fatti lesivi dell'onore individuale commessi nell'esercizio dell'attività giornalistica – "attività cui la Corte europea riconosce il cruciale ruolo di cane da guardia della democrazia" (sentenze 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania, e 27 marzo 1993, Goodwin contro Regno Unito) – in relazione alle esigenze di tutela della libertà di espressione di cui all'art. 10 CEDU: "tematica che, all'evidenza, nulla ha a che vedere con la questione se sia legittimo comminare sanzioni detentive a chi pubblicamente insulti un pubblico ufficiale mentre compie uno specifico e legittimo atto del proprio ufficio".

7.9. La prescrizione

7.9.1. Il raddoppio del termine di prescrizione del reato di crollo colposo (equiparazione alla fattispecie dolosa)

L'ordinanza n. **110** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 157, sesto comma, cod. pen. (sostituito dalla legge n. 251 del 2005), impugnato, in relazione all'art. 3

Cost., nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo è raddoppiato, comportando una sua equiparazione con la corrispondente fattispecie dolosa (art. 449, in riferimento all'art. 434 cod. pen.). Identica questione è stata già rigettata dalla sentenza n. 265 del 2017 ove si è sottolineato come "al legislatore non è precluso ritenere, nell'ambito della sua discrezionalità, che in rapporto a determinati delitti colposi la resistenza all'oblio nella coscienza sociale – su cui si radica la durata della prescrizione – e la complessità dell'accertamento dei fatti siano omologabili a quelle della corrispondente ipotesi dolosa, giustificando, con ciò, la sottoposizione di entrambi ad un identico termine prescrizionale". Un simile apprezzamento può legittimamente esprimersi anche attraverso la introduzione di deroghe alla disciplina generale. Infatti, "corrisponde (…) ad un dato di comune esperienza quello secondo cui fattispecie, pure ascrivibili a titolo di colpa – quale la ipotesi colposa di cui all'art. 449 cod. pen. – generino nell'attuale momento storico un allarme sociale particolarmente intenso e richiedano nella generalità dei casi accertamenti complessi, tanto nella fase delle indagini quanto in quella processuale. (…) Analoghi principi sono stati poi ulteriormente ribaditi nella successiva sentenza n. 112 del 2018, con la quale è stata dichiarata non fondata un'analoga questione di legittimità dello stesso art. 157, sesto comma, cod. pen., con riguardo ai reati di frana colposa e naufragio colposo di cui allo stesso art. 449", in riferimento alle corrispondenti fattispecie dolose.

8. I principi costituzionali in materia processuale

8.1. Il diritto di azione e di difesa

8.1.1. Dimensione processuale della garanzia

Non appartiene alla garanzia dell'art. 24 Cost., "di natura processuale, in quanto attinente alla tutela giurisdizionale", "il contenuto sostanziale del diritto azionato in giudizio". (…) "ciò che conta è che non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (sentenza n. 199 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 121 e n. 44 del 2016)". Così la sentenza n. **98.**

8.1.2. L'esercizio del diritto di difesa attraverso la richiesta di riti alternativi

La sentenza n. **131** ha rammentato che "la richiesta di riti alternativi costituisce (…) una modalità, tra le più qualificanti (sentenza n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa" (*ex plurimis*, sentenze nn. 141 del 2018, 237 del 2012, 219 del 2004, 70 del 1996, 497 del 1995 e 76 del 1993).

8.1.3. Ammissibilità di molteplici discipline dell'assistenza del difensore

La sentenza n. **280** ha rammentato che il diritto di difesa "ammette una molteplicità di discipline, in rapporto alla varietà dei contesti, delle sedi e degli istituti processuali in cui esso è esercitato (sentenza n. 48 del 1994), al punto che la stessa assistenza del difensore può e deve trovare svolgimento in forme adeguate sia alla struttura del singolo procedimento o dell'atto che va adottato (sentenza n. 160 del 1995), sia alle esigenze sostanziali del caso sottoposto all'esame del giudice (sentenza n. 144 del 1997)".

8.2. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali

"La fissazione di un termine entro cui il terzo controinteressato può attivare i poteri di verifica dell'amministrazione implica (…) una scelta tra diverse soluzioni, come è reso evidente dalla molteplicità delle tesi sostenute in dottrina e in giurisprudenza (…), soluzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore nella configurazione degli istituti processuali e nella fissazione di termini di decadenza o prescrizione o di altre disposizioni condizionanti l'azione (*ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2018, n. 94 del 2017 e n. 155 del 2014)". Così la sentenza n. **45.**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **97**, la voce *L'obbligatorietà nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo (diversità di regime rispetto alla negoziazione assistita*) in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Procedimento civile – La mediazione civile*

"(…) il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (*ex multis*, sentenze n. 172, n. 160, n. 139 e n. 45 del 2019, n. 225, n. 77 del 2018, n. 241, n. 94 del 2017) e nella fissazione di termini di decadenza o prescrizione, ovvero di altre disposizioni condizionanti l'azione (tra le tante, sentenze n. 45 del 2019, n. 6 del 2018, n. 94 del 2017 e n. 155 del 2014), «con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 23 del 2015 e n. 157 del 2014), che si ravvisa, con riferimento specifico all'art. 24 Cost., ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenze n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004)»

(sentenza n. 121 del 2016)". Così la sentenza n. **271.**

L'ordinanza n. **273** ha ribadito che "il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, fermo restando il limite della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2019; n. 225, n. 77 e n. 45 del 2018)".

8.3. Il divieto per il legislatore di prescrivere oneri o modalità lesive del diritto di difesa

"(…) l'art. 24 Cost. non comporta che il cittadino debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le tante, sentenze n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016)". Così la sentenza n. **271.**

Secondo la giurisprudenza richiamata dall'ordinanza n. **273**, "la discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali incontra il limite nella esigenza che non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale" (sentenze nn. 199 del 2017, 121 e 44 del 2016, 117 del 2012 e 237 del 2007).

8.4. Il diritto al silenzio

*8.4.1. Il diritto al silenzio dell'imputato (***nemo tenetur se ipsum accusare***) come diritto inalienabile della persona*

Il diritto al silenzio dell'imputato, "pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale", costituisce "un corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24 Cost. (ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002). Tale diritto garantisce all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini". Tale diritto appartiene al "novero dei diritti inalienabili della persona umana (sentenze n. 238 del 2014, n. 323 del 1989 e n. 18 del 1982), che caratterizzano l'identità costituzionale italiana". Così l'ordinanza n. **117.**

8.4.2. Il diritto al silenzio come corollario essenziale dell'inviolabile diritto di difesa

Il diritto al silenzio "è corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa riconosciuto dall'art. 24 Cost. e si esplica in ogni procedimento secondo le regole proprie di questo" (sentenza n. 165 del 2008; ordinanze nn. 282 del 2008 e 33 del 2002). Così la sentenza n. **253**.

8.5. Le prove

8.5.1. Il principio di immediatezza della prova nel processo penale (la distanza tra il disegno normativo e la realtà dei dibattimenti)

"Nell'impianto del vigente codice di procedura penale, il principio di immediatezza della prova è strettamente correlato al principio di oralità: principi, entrambi, che sottendono un modello dibattimentale fortemente concentrato nel tempo, idealmente da celebrarsi in un'unica udienza o, al più, in udienze celebrate senza soluzione di continuità (come risulta evidente dal tenore dell'art. 477 cod. proc. pen.). Solo a tale condizione, infatti, l'immediatezza risulta funzionale rispetto ai suoi obiettivi essenziali: e cioè, da un lato, quello di consentire «la diretta percezione, da parte del giudice deliberante, della prova stessa nel momento della sua formazione, così da poterne cogliere tutti i connotati espressivi, anche quelli di carattere non verbale, particolarmente prodotti dal metodo dialettico dell'esame e del controesame; connotati che possono rivelarsi utili nel giudizio di attendibilità del risultato probatorio» (ordinanza n. 205 del 2010); e, dall'altro, quello di assicurare che il giudice che decide non sia passivo fruitore di prove dichiarative già da altri acquisite, ma possa – ai sensi dell'art. 506 cod. proc. pen. – attivamente intervenire nella formazione della prova stessa, ponendo direttamente domande ai dichiaranti e persino indicando alle parti «nuovi o più ampi temi di prova, utili per la completezza dell'esame»: poteri che il legislatore concepisce come strumentali alla formazione progressiva del convincimento che condurrà il giudice alla decisione, idealmente collocata in un momento immediatamente successivo alla conclusione del dibattimento e alla (contestuale) discussione. L'esperienza maturata in trent'anni di vita del vigente codice di procedura penale restituisce, peraltro, una realtà assai lontana dal modello ideale immaginato dal legislatore. I dibattimenti che si concludono nell'arco di un'unica udienza sono l'eccezione; mentre la regola è rappresentata da dibattimenti che si dipanano attraverso più udienze, spesso intervallate da rinvii

di mesi o di anni (…). In una simile situazione, il principio di immediatezza rischia di divenire un mero simulacro: anche se il giudice che decide resta il medesimo, il suo convincimento al momento della decisione finirà – in pratica – per fondarsi prevalentemente sulla lettura delle trascrizioni delle dichiarazioni rese in udienza, delle quali egli conserverà al più un pallido ricordo. D'altra parte, la dilatazione in un ampio arco temporale dei dibattimenti crea inevitabilmente il rischio che il giudice che ha iniziato il processo si trovi nell'impossibilità di condurlo a termine, o comunque che il collegio giudicante muti la propria composizione, per le ragioni più varie. Il che comporta, oggi, la necessità di rinnovare le prove dichiarative già assunte in precedenza, salvo che le parti consentano alla loro lettura. Frequente è, d'altra parte, l'eventualità che la nuova escussione si risolva nella mera conferma delle dichiarazioni rese tempo addietro dal testimone, il quale avrà d'altra parte una memoria ormai assai meno vivida dei fatti sui quali, allora, aveva deposto: senza, dunque, che il nuovo giudice possa trarre dal contatto diretto con il testimone alcun beneficio addizionale, in termini di formazione del proprio convincimento, rispetto a quanto già emerge dalle trascrizioni delle sue precedenti dichiarazioni, comunque acquisibili al fascicolo dibattimentale ai sensi dell'art. 511, comma 2, cod. proc. pen. una volta che il testimone venga risentito. La dilatazione dei tempi processuali che deriva dalla necessità di riconvocare i testimoni – dilatazione che può assumere dimensioni imponenti in dibattimenti complessi (…) – produce costi significativi, in termini tanto di ragionevole durata del processo, quanto di efficiente amministrazione della giustizia penale; e ciò anche in considerazione della possibilità che, proprio per effetto delle dilatazioni temporali in parola, il reato si prescriva prima della sentenza definitiva. Il tutto a fronte di una assai dubbia idoneità complessiva di tale meccanismo a garantire, in maniera effettiva e non solo declamatoria, i diritti fondamentali dell'imputato, e in particolare quello a una decisione giudiziale corretta sull'imputazione". Così la sentenza n. **132**.

8.5.2. Le deroghe legislative al principio della formazione della prova nel contraddittorio delle parti

L'art. 111, quinto comma, Cost., a tenore del quale la legge regola i casi in cui la formazione della prova non avviene in contraddittorio, per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita, "rinvia alla legge per la puntuale disciplina dei processi fondati sulla rinuncia dell'imputato all'assunzione della prova in contraddittorio, e lascia così che sia il legislatore a provvedere secondo il suo discrezionale apprezzamento affinché il processo mantenga caratteristiche di complessiva equità, e sia comunque assicurato, in particolare, l'obiettivo ultimo della correttezza della decisione (sentenza n. 184 del 2009)". Così la sentenza n. **124**.

8.5.3. La ragionevole modulabilità del diritto della parte alla nuova audizione dei testimoni in caso di mutata composizione dell'organo giudicante nel processo penale

La sentenza n. **132** ha ribadito che "il diritto della parte alla nuova audizione dei testimoni di fronte al nuovo giudice o al mutato collegio non è assoluto, ma modulabile (entro limiti di ragionevolezza) dal legislatore (ordinanza n. 205 del 2010), restando ferma – in particolare – la possibilità per il legislatore di introdurre presidi normativi volti a prevenire il possibile uso strumentale e dilatorio del diritto in questione (ordinanze n. 318 del 2008 e n. 67 del 2007)".

8.6. Effettività della tutela giurisdizionale e completa fruizione dei termini

Si veda, in relazione alla sentenza n. **75**, la voce *Il perfezionamento della notifica telematica per il notificante al momento di generazione della ricevuta di accettazione (la scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

8.7. La soggezione del giudice alla legge

8.7.1. Il carattere dichiarativo dell'attività giurisdizionale

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **25**, la voce *La distinzione tra* abolitio criminis *(per* ius superveniens *o a seguito di sentenza di illegittimità costituzionale) e il sopravvenuto mutamento di indirizzo giurisprudenziale* in *I principi costituzionali in materia penale – Il principio di legalità*.

8.7.2. La spettanza all'ANAS, anziché al MIT, delle rate per il 2015 e il 2016 del corrispettivo della concessione relativa alle autostrade A24 e A25

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **181**, l'analoga voce in *Il principio di parità delle parti processuali.*

8.8. L'estraneità agli interessi in conflitto quale tipico connotato della giurisdizione e dei suoi organi

"La tesi del rimettente contrasta, dunque, con quanto questa Corte ha affermato e cioè che gli organi giurisdizionali sono «estranei per definizione alla situazione sostanziale» (sentenza n. 243 del 1989), che la posizione del giudice esclude qualsiasi, anche indiretto, interesse alla causa da decidere (sentenza n. 18 del 1989), che il giudice «non può essere considerato *super partes* quando appare portatore di uno degli interessi in conflitto dal momento che la censura investe proprio il provvedimento da lui emesso» (sentenza n. 128 del 1974), che «uno dei dati che danno carattere giurisdizionale ad un organo è l'estraneità dell'interesse in ordine al quale esso dà la sua pronunzia» (sentenza n. 110 del 1967). Alla stregua di tali principi è stata ad esempio negata la legittimazione del pubblico ministero a sollevare questione di legittimità costituzionale (si vedano la sentenza n. 40 del 1963 e l'ordinanza n. 249 del 1990)". Così la sentenza n. **13**.

8.9. Il principio di parità delle parti processuali

8.9.1. Le controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee: l'obbligo della preventiva e motivata autorizzazione dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria e del ricorso all'arbitrato (disciplina transitoria e a regime)

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **58**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il giudizio arbitrale.*

8.9.2. La determinazione, con norme di interpretazione autentica, dell'indennità di buonuscita del personale della Regione Friuli-Venezia Giulia (illegittima previsione di irrilevanza del servizio prestato con rapporto a termine di diritto privato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **174**, l'analoga voce *in Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU.*

8.9.3. La spettanza all'ANAS, anziché al MIT, delle rate per il 2015 e il 2016 del corrispettivo della concessione relativa alle autostrade A24 e A25

La sentenza n. **181** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 52-*quinquies* del d.l. n. 50 del 2017, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 101 Cost., nella parte in cui prevede la spettanza all'ANAS, anziché al MIT, delle rate per il 2015 e il 2016 del corrispettivo della concessione relativa alle autostrade A24 e A25 in scadenza nel 2028 e nel 2029. La disposizione (già oggetto della sentenza n. 128 del 2018) "si inserisce nel contesto di disposizioni urgenti recanti interventi per le zone colpite da eventi sismici" e "contiene una norma-provvedimento perché riguarda non già le concessioni delle autostrade in generale, ma una singola concessione – quella avente a oggetto le autostrade A24 e A25 – e una determinata convenzione, quella del 18 novembre 2009 stipulata tra ANAS, quale concedente, e la società Strada dei Parchi, quale concessionaria. La regola del differimento *ex lege* del pagamento delle rate del 2015 e del 2016 riguarda – e modifica – lo specifico contenuto della Convenzione". La norma-provvedimento, sopravvenuta nel corso del giudizio, prevede il differimento *ex lege* del termine di adempimento dell'obbligazione avente a oggetto le rate del corrispettivo della concessione per il 2015 e il 2016. Però, questo differimento "avvantaggia la società debitrice e semmai danneggia la parte pubblica costituita" (ANAS)". Inoltre, la non irragionevolezza dell'intervento emerge dalla "necessità di avviare rapidamente, in una situazione emergenziale, i lavori di messa in sicurezza delle due autostrade, approntando un iniziale meccanismo di loro finanziamento". Sotto questo profilo, la norma "non è diretta ad avvantaggiare la parte pubblica, ossia lo Stato in senso lato, il quale, come legislatore statale, tale norma ha introdotto. Essa persegue una finalità ben diversa da quella di condizionare od orientare l'esito del giudizio, giacché è invece diretta a finanziare in parte i lavori di messa in sicurezza delle due autostrade assicurando, nell'immediato, al concessionario un risparmio di spesa con l'ampio differimento (ultradecennale) del termine di adempimento dell'obbligazione". Infine, l'ipotizzata modifica *ex lege* del lato attivo del rapporto obbligatorio "non altera significativamente la posizione della società debitrice, a partire dal 1° ottobre 2012, data del subentro del MIT nel rapporto concessorio, non emergendo (…) alcun interesse della società stessa a pagare le rate del corrispettivo successive (…) al MIT piuttosto che all'ANAS". D'altra parte, la norma "può essere letta in termini conservativi del rapporto obbligatorio. Ove il credito originario dell'ANAS per il corrispettivo della

concessione, rateizzato con la previsione di plurimi termini di adempimento (…), fosse stato effettivamente trasferito *ex lege* al MIT in ragione del sopravvenuto subentro nel rapporto concessorio, la previsione (…) della persistente spettanza del credito all'ANAS potrebbe inquadrarsi nell'istituto civilistico previsto dall'art. 1188 del codice civile. Tale disposizione prevede che il pagamento può essere effettuato anche a persona autorizzata dalla legge, oltre che al creditore o al suo rappresentante, ovvero alla persona indicata dal creditore stesso, per cui lo stesso MIT avrebbe potuto indicare alla società concessionaria di pagare ad ANAS. È ben possibile allora che sia la legge, nel più ampio contesto normativo che prevede, in particolare, il differimento del termine di adempimento, a legittimare un soggetto, diverso dal creditore, a ricevere (e a richiedere) il pagamento del credito, ferma l'opponibilità da parte del debitore di tutte le eccezioni anche se riferite al creditore". La disposizione *de qua* può iscriversi in questo schema che comporta che il debitore, il quale si giova del differimento del termine di adempimento, possa adempiere, con effetto pienamente liberatorio, pagando alla persona indicata dalla legge, nella specie all'ANAS, impregiudicati i rapporti interni tra quest'ultima e il MIT". In conclusione, la disposizione, "valutata nel più ampio contesto complessivo degli interventi urgenti per la messa in sicurezza delle due autostrade suddette e dell'iniziale loro finanziamento, costituisce una norma-provvedimento non irragionevole", "convergente verso la finalità di procedere all'avvio urgente di tali lavori, né è lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale del concessionario"; ed il giudice rimane soggetto alla legge "anche quando è chiamato a fare applicazione di una norma-provvedimento".

8.10. Il principio di ragionevole durata del processo

8.10.1. Inerenza alla garanzia del giusto processo

Si veda, in relazione alla sentenza n. **14**, la voce *L'astensione collettiva degli avvocati dalle udienze e la garanzia delle prestazioni indispensabili* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

8.10.2. La necessità di un contemperamento con le altre garanzie costituzionali

La sentenza n. **124** ha ribadito che "il principio della ragionevole durata del processo va contemperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, sicché il suo sacrificio non è sindacabile, ove sia frutto di scelte non prive di una valida *ratio* giustificativa (*ex plurimis*, sentenza n. 159 del 2014, ordinanze n. 332 e n. 318 del 2008). Da ciò deriva che al principio della ragionevole durata del processo «possono arrecare un *vulnus* solamente norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza (sentenza n. 148 del 2005)» (sentenza n. 23 del 2015; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 12 del 2016, n. 63 e n. 56 del 2009, n. 26 del 2007)".

8.10.3. L'illegittimità di norme dilatorie non sorrette da una logica esigenza

In relazione al principio di ragionevole durata del processo, la giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **155**, ha "affermato che – alla luce dello stesso richiamo al connotato di ragionevolezza, che compare nella formula costituzionale – possono arrecare un *vulnus* a quel principio solamente le norme che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza" (sentenze nn. 91 del 2018, 12 del 2016, 23 del 2015, 63 e 56 del 2009, 148 del 2005).

8.11. La discrezionalità del legislatore in materia di spese processuali

"(…) anche se nessuna norma della Costituzione impone (…) che lo Stato esiga dal condannato il rimborso delle spese del processo penale (…), quella delle spese processuali è materia nella quale il legislatore, salvo il limite della ragionevolezza, è dotato della più ampia discrezionalità (sentenza n. 98 del 1998)". Così la sentenza n. **3**.

8.12. Il patrocinio a spese dello Stato

8.12.1. L'individuazione di un punto di equilibrio, diversamente modulabile in funzione del tipo di processo, tra garanzia del diritto di difesa dei non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **35**, la voce *Preclusione per l'ente di volontariato esercente un'attività economica*.

8.12.2. La tendenziale unificazione dei presupposti e la diversa disciplina della liquidazione dei compensi nei processi civili e penali (ammissibilità di differenze legate al **quomodo** *o al* **quantum** *e non all'***an** *dei compensi)*

La sentenza n. **135** ha confermato che "la diversità di disciplina fra la liquidazione degli onorari e dei compensi nel processo civile e nel processo penale trova fondamento nella diversità delle situazioni comparate (da una parte gli interessi civili, dall'altra le situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio dell'azione penale)" (ordinanze nn. 270 del 2012, 201 del 2006 e 350 del 2005). "Ma – a prescindere dalla (…) esigenza che la diversità della disciplina vigente per il processo penale e per i giudizi civili (…) sia compatibile con la (…) tendenziale unificazione dei presupposti e della regolamentazione del beneficio del patrocinio a spese dello Stato (sentenza n. 165 del 1993) – sta di fatto che le differenze di disciplina dei compensi professionali nelle due comparate tipologie di processi hanno sin qui superato il vaglio di legittimità con riferimento al *quomodo* o al *quantum* della correlativa liquidazione" e non già all'*an* stesso dei compensi.

8.12.3. Autonomia del relativo procedimento giurisdizionale rispetto al giudizio sul merito della pretesa azionata

"Il d.P.R. n. 115 del 2002 (…) delinea per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato un apposito procedimento giurisdizionale (ordinanze n. 128 del 2016 e n. 144 del 1999), del tutto autonomo rispetto al procedimento volto a esaminare il merito della pretesa fatta valere dinanzi al giudice. Questi, difatti, decide con decreto sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato soltanto nel caso in cui la relativa istanza – rigettata o dichiarata inammissibile dal consiglio dell'ordine degli avvocati competente (art. 124 del d.P.R. n. 115 del 2002) o dalla speciale commissione istituita presso ogni TAR, a norma dell'art. 14 dell'Allegato 2 (Norme di attuazione) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (…) – gli venga riproposta (art. 126, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002)". Così la sentenza n. **35**, ove si è ritenuto, ai fini della corretta instaurazione del giudizio incidentale, necessario e sufficiente che "il giudice *a quo* abbia plausibilmente motivato, oltre che sul generale limite di reddito e sull'assenza di fini di lucro dell'associazione (artt. 76 e 119 del d.P.R. n. 115 del 2002), sulla non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere in giudizio, presupposto richiesto dall'art. 122 del citato d.P.R. per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato (ordinanza n. 128 del 2016)".

8.12.4. Preclusione per l'ente di volontariato esercente un'attività economica

"La disciplina legislativa del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti risulta assoggettata, sin dal suo esordio, ad un regime differenziato a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile, in virtù dell'intrinseca diversità dei modelli del processo civile, penale e amministrativo (sentenza n. 237 del 2015). E ciò anche in ragione della considerazione (…) che, in tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia" (sentenza n. 16 del 2018). "L'ontologica diversità del processo penale rispetto alle controversie civili, amministrative, contabili, assieme alle particolari esigenze di difesa di chi subisce l'azione penale, per un verso, hanno determinato l'opportunità che, nel processo penale, sia approntato un sistema di garanzie che assicuri al meglio l'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e, per un altro, escludono che sia costituzionalmente necessario che il legislatore definisca un modello unitario per i diversi giudizi, dove vengono in gioco beni diversi dall'inviolabile libertà personale (sentenze n. 237 del 2015 e n. 287 del 2008)". I riferiti orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **35** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., "nella parte in cui non consente l'accesso al gratuito patrocinio ad un ente di volontariato – che svolga un'attività di sicuro rilievo sociale – solo in quanto soggetto esercente un'attività economica". Dopo aver ribadito l'ampia discrezionalità che in tale ambito spetta al legislatore nel parametrare le diverse opzioni sulla falsariga delle risorse finanziarie limitate (sentenza n. 178 del 2017), la Corte ha ritenuto che nella specie "tale discrezionalità è stata esercitata (…) entro i confini costituzionalmente imposti. Non può reputarsi manifestamente irragionevole, infatti, la scelta legislativa in base alla quale, in controversie civili, amministrative, contabili o tributarie, è esclusa l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato di enti o associazioni, i quali, se pure non perseguono fini di lucro, esercitano una attività economica che – proprio perché tale (…) – consente accantonamenti in vista, fra l'altro, proprio di eventuali contenziosi giudiziali". Assai diversa è la situazione che caratterizza il

regime di disciplina del beneficio in favore delle persone fisiche, per le quali l'attività economica si traduce in un reddito che, sotto soglie che spetta al legislatore determinare, giustifica l'intervento dello Stato a tutela e garanzia dell'effettivo esercizio del diritto di azione e di difesa (sentenza n. 219 del 2017).

8.12.5. L'anticipazione, a carico dell'erario, degli onorari e delle spese spettanti al difensore d'ufficio di genitore irreperibile nei processi di adottabilità

La sentenza n. **135** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 143, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevedeva che fossero anticipati dall'erario gli onorari e le spese spettanti al difensore d'ufficio di genitore irreperibile nei processi di adottabilità *ex lege* n. 184 del 1983. Le differenze di disciplina dei compensi professionali nel processo civile e nel processo penale "hanno sin qui superato il vaglio di legittimità con riferimento al *quomodo* o al *quantum* della correlativa liquidazione". Per contro, nella norma scrutinata, quel che è venuto in rilievo, dando fondamento alle censure di disparità di trattamento e di irragionevolezza, è lo stesso *an* del compenso, che al difensore d'ufficio del genitore irreperibile, pur obbligato ad assumerne la difesa, veniva irragionevolmente negato. Ciò che ha poi reso ancor più priva di giustificazione la denunciata disparità di trattamento del difensore dell'irreperibile, in base al fatto che assistesse l'imputato o altra parte nei giudizi *ex lege* n. 184 del 1983, è il riscontro di "significativi profili di omogeneità tra detti due modelli di processo, in relazione sia alla natura degli interessi in gioco, sia al ruolo del difensore chiamato ad apprestarvi tutela. La *ratio* della difesa nei processi di adottabilità è quella, infatti, di dare la massima protezione ai diritti dei minori e dei loro genitori — ai quali è appunto garantito di far valere le proprie ragioni anche in assenza di un avvocato di fiducia — per evitare che l'eventuale debolezza sociale di tali soggetti influisca negativamente nel procedimento. Ad avvicinare i processi di adozione in questione al giudizio penale sta inoltre il fatto che in quei processi, attraverso analoghi percorsi istruttori, si giudicano condotte che possono anche integrare parallele ipotesi di reato, e che possono condurre ad esiti pure più dolorosi di quelli penali". La mancata previsione della liquidabilità, a carico dell'erario, degli onorari spettanti al difensore d'ufficio dell'irreperibile nei processi di adottabilità, peraltro, era frutto non di una scelta definitiva del legislatore del 2002 (che rinviava a una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio nei processi previsti dalla legge del 1983) ma solo dell'inerzia del legislatore successivo, protrattasi a tutt'oggi. Ad ogni modo, la liquidazione costituisce "una mera anticipazione, avendo lo Stato diritto di ripetere le somme anticipate nei confronti di chi si sia reso successivamente reperibile".

8.12.6. L'anticipazione, a carico dell'erario, degli onorari e delle indennità spettanti a consulenti, notai e custodi in caso di ammissione al patrocinio (superamento della logica del gratuito patrocinio e illegittimità della prenotazione a debito)

La sentenza n. **217** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002 , nella parte in cui prevedeva che gli onorari e le indennità dovute ai consulenti di parte e agli ausiliari del magistrato dovevano essere, su domanda, prenotati a debito, se non ne era possibile la ripetizione dalla parte condannata alle spese processuali o, in caso di vittoria della causa o di revoca del patrocinio, dalla parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, anziché prevedere che venissero direttamente anticipati dall'Erario. Preliminarmente, la Corte ha proceduto ad una ricognizione del complessivo quadro normativo riguardante le cause civili. Nei casi in cui il giudizio si concluda con provvedimento favorevole alla parte ammessa al patrocinio e contestuale condanna del soccombente alle spese, il pagamento delle stesse deve essere disposto da quest'ultimo direttamente a favore dell'Erario; qualora, invece, risulti soccombente la parte ammessa al patrocinio, non ne sarà possibile il recupero per l'Erario dalla parte vincitrice. In particolare, quanto alle spese sostenute dal consulente di parte e dall'ausiliario del magistrato (nonché dal notaio e dal custode) per l'adempimento dell'incarico, esse vengono anticipate dall'Erario, mentre i soli onorari erano "a domanda prenotati a debito e riscossi con le spese solo dopo la vana escussione del condannato alle spese non ammesso e dell'ammesso, in caso di revoca dell'ammissione, cui è equiparata la vittoria della causa". La norma in esame è stata più volte impugnata, sul presupposto che nei casi di ammissione di una parte al patrocinio a spese dello Stato, la disposizione censurata poteva comportare che l'ausiliario del magistrato svolgesse la sua opera gratuitamente, in difetto di altri soggetti su cui far gravare il diritto al compenso. Le censure sono sempre state respinte assumendo che, al contrario, con riferimento agli onorari la norma predisponeva "il rimedio residuale della prenotazione a debito, a domanda, proprio al fine di evitare che il diritto alla loro percezione" venisse "pregiudicato dalla impossibile ripetizione dalle parti del giudizio" (sentenza n. 287 del 2008). Tale interpretazione, confermata con le ordinanze nn. 408 del 2008, 195 del

2009, 203 e 88 del 2010, si basava sull'assunto che il consulente tecnico o l'ausiliario del giudice, dopo l'infruttuoso tentativo di recuperare i propri compensi dalle parti, aveva "diritto a vedersi corrispondere il suo onorario, con liquidazione a carico dell'erario, non subordinata al previo recupero da parte dell'erario stesso." Tuttavia, in senso contrario, la Circolare del Ministero della Giustizia dell'8 giugno 2016 (relativa all'interpretazione del citato art. 131, comma 3) ha concluso per l'inesistenza di un automatismo tra la prenotazione a debito e il pagamento degli onorari, poiché detto pagamento presuppone il previo effettivo recupero della somma prenotata a debito da parte dell'ufficio giudiziario. Pertanto, la norma, anziché disporre l'anticipazione degli onorari da parte dell'Erario, imponeva, a carico del consulente di parte e dell'ausiliario del giudice di una causa civile, l'onere della previa intimazione di pagamento e, in caso di infruttuosa escussione, della eventuale successiva prenotazione a debito del relativo importo che, consistendo in una mera annotazione a futura memoria, non poteva comportare un'automatica anticipazione a carico dell'erario. La previsione è stata così ritenuta contrastante con il canone della ragionevolezza, poiché delineava un meccanismo procedimentale di recupero degli onorari non conforme alla ratio del sistema normativo del patrocinio, incentrato sull'assunzione a carico dello Stato di tutti gli oneri relativi al patrocinio del non abbiente. Le nuove disposizioni, infatti, mirano a garantire che l'onere finale della relativa spesa gravi sull'Erario "in tutti i casi in cui particolari categorie professionali espletano attività di assistenza nei confronti dell'indigente", escludendo deroghe ispirate al superato istituto del gratuito patrocinio.

8.12.7. La quantificazione del beneficio (non limitata all'esonero dal pagamento del contributo unificato) relativamente alle controversie per le quali è ammessa la difesa personale

L'ordinanza n. **234** ha giudicato manifestamente infondata la questione relativa all'art. 74, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., nella parte in cui non dispone che al richiedente il patrocinio a spese dello Stato si debba anticipare il solo contributo unificato nell'ipotesi in cui è ammessa l'autodifesa personale. La Corte, premesso che "il limite reddituale per l'accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato è espressione di un bilanciamento rimesso alla discrezionalità del legislatore e coerente con la garanzia costituzionale dell'art. 24, terzo comma, Cost., che, con appositi istituti, assicura ai non abbienti (…) i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione", ha chiarito che la previsione di una soglia reddituale costituisce un oggettivo criterio selettivo per individuare i beneficiari. Inoltre, "la possibilità della difesa personale in alcune controversie non costituisce ragione giustificativa per limitare il beneficio in esame al solo esonero dal pagamento del contributo unificato (…), ben potendo tali controversie richiedere in concreto la competenza professionale della difesa tecnica che assicura l'effettività della tutela giurisdizionale".

8.13. Equa riparazione

8.13.1. La presentazione dell'istanza di prelievo nel giudizio amministrativo presupposto quale condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo (nel regime anteriore alla legge n. 208 del 2015)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **34**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU*.

8.13.2. Il deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo penale quale condizione per il riconoscimento dell'indennizzo per violazione del termine di ragionevole durata

Si veda, in relazione alla sentenza n. **169**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU*.

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. La persona

1.1. L'amministrazione di sostegno

1.1.1. Istituto a tutela dell'autodeterminazione, non implicante uno **status** *di incapacità*

"(…) il provvedimento di nomina dell'amministratore di sostegno, diversamente dal provvedimento di interdizione e di inabilitazione, non determina uno status di incapacità della persona (sentenza n. 440 del 2005), a cui debbano riconnettersi automaticamente i divieti e le incapacità che il codice civile fa discendere come necessaria conseguenza della condizione di interdetto o di inabilitato. Al contrario, come risulta dalla giurisprudenza di legittimità, l'amministrazione di sostegno si presenta come uno strumento volto a proteggere senza mortificare la persona affetta da una disabilità, che può essere di qualunque tipo e gravità (…). La normativa che la regola consente al giudice di adeguare la misura alla situazione concreta della persona e di variarla nel tempo, in modo tale da assicurare all'amministrato la massima tutela possibile a fronte del minor sacrificio della sua capacità di autodeterminazione (…). Introducendo l'amministrazione di sostegno, il legislatore ha dotato l'ordinamento di una misura che può essere modellata dal giudice tutelare in relazione allo stato personale e alle circostanze di vita di ciascun beneficiario e in vista del concreto e massimo sviluppo delle sue effettive abilità. Così l'ordinamento oggi mostra una maggiore sensibilità alla condizione delle persone con disabilità, è più attento ai loro bisogni e allo stesso tempo più rispettoso della loro autonomia e della loro dignità di quanto non fosse in passato, quando il codice civile si limitava a stabilire una netta distinzione tra soggetti capaci e soggetti incapaci, ricollegando all'una o all'altra qualificazione rigide conseguenze predeterminate. La nuova disciplina si raccorda pienamente con i più recenti strumenti elaborati nell'ordinamento europeo e internazionale: con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, e con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, il cui art. 26 protegge «il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità»". Così la sentenza n. **114.**

1.1.2. La duttilità dell'istituto per contenere le limitazioni alla capacità di agire del beneficiario

"Questa Corte, già all'indomani della legge n. 6 del 2004, rilevò che «l'ambito dei poteri dell'amministratore [è] puntualmente correlato alle caratteristiche del caso concreto» (sentenze n. 51 del 2010 e n. 440 del 2005), secondo quanto previsto dal giudice tutelare nel provvedimento di nomina, che deve contenere, tra le altre indicazioni, quelle concernenti l'oggetto dell'incarico e gli atti che l'amministratore di sostegno ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario (art. 405, quinto comma, numero 3, cod. civ.), nonché la periodicità con cui l'amministratore di sostegno deve riferire al giudice circa l'attività svolta e le condizioni di vita personale e sociale del beneficiario (art. 405, quinto comma, numero 6, cod. civ.). Più di recente, anche sulla scia dell'interpretazione e dell'applicazione dell'amministrazione di sostegno da parte della giurisprudenza di legittimità, questa Corte ha osservato che tale istituto «si presenta come uno strumento volto a proteggere senza mortificare la persona affetta da una disabilità, che può essere di qualunque tipo e gravità" (sentenza n. 114 del 2019). "Esso consente al giudice tutelare di adeguare la misura alla situazione concreta della persona e di variarla nel tempo, in modo tale da assicurare all'amministrato la massima tutela possibile a fronte del minor sacrificio della sua capacità di autodeterminazione". "L'amministrazione di sostegno è, insomma, un istituto duttile, che, proprio in ragione di ciò, può essere plasmato dal giudice sulle necessità del beneficiario, anche grazie all'agilità della relativa procedura applicativa (…). Con il decreto di nomina dell'amministratore di sostegno, difatti, il giudice tutelare «si limita, in via di principio, a individuare gli atti in relazione ai quali ne ritiene necessario l'intervento» (…), perché è chiamato ad affidargli, nell'interesse del beneficiario, i necessari strumenti di sostegno con riferimento alle sole categorie di atti al cui compimento quest'ultimo sia ritenuto inidoneo (…). Attribuendo al giudice tutelare il compito di modellare l'amministrazione di sostegno in relazione allo stato personale e alle condizioni di vita del

beneficiario, il legislatore ha inteso limitare «nella minore misura possibile» (sentenza n. 440 del 2005) la capacità di agire della persona disabile: il che marca nettamente la differenza con i tradizionali istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, la cui applicazione attribuisce al soggetto uno status di incapacità, più o meno estesa, connessa a rigide conseguenze legislativamente predeterminate. Il maggior rispetto dell'autonomia e della dignità della persona disabile assicurata dall'amministrazione di sostegno è alla base di quelle recenti decisioni, anche di questa Corte, che hanno escluso si estendano a tali soggetti – in ragione d'una generalizzata applicazione, in via analogica, delle limitazioni dettate per l'interdetto o l'inabilitato – i divieti di contrarre matrimonio (…) o di donare (…): il beneficiario di amministrazione di sostegno può sì essere privato della capacità di porre in essere tali atti personalissimi, quando ciò risponda alla tutela di suoi interessi, ma sempre che ciò sia espressamente disposto dal giudice tutelare – nel provvedimento di apertura dell'amministrazione di sostegno o anche in una sua successiva revisione – con esplicita clausola ai sensi dell'art. 411, quarto comma, cod. civ. È fuor di dubbio, infine, che possa ricorrersi all'amministrazione di sostegno anche laddove sussistano soltanto esigenze di «cura della persona» – come d'altra parte recitano gli artt. 405, quarto comma, e 408, primo comma, cod. civ. – in quanto esso non è istituto finalizzato esclusivamente ad assicurare tutela agli interessi patrimoniali del beneficiario, ma è volto, più in generale, a soddisfarne i «bisogni» e le «aspirazioni» (art. 410, primo comma, cod. civ.), così garantendo adeguata protezione alle persone fragili, in relazione alle effettive esigenze di ciascuna". Così la sentenza n. **144**.

1.1.3. Il potere dell'amministratore di sostegno di rifiutare, in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato (spettanza della relativa attribuzione al giudice tutelare)

"L'esegesi dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 219 del 2017, tenuto conto dei principi che conformano l'amministrazione di sostegno, porta (…) conclusivamente a negare che il conferimento della rappresentanza esclusiva in ambito sanitario rechi con sé, anche e necessariamente, il potere di rifiutare i trattamenti sanitari necessari al mantenimento in vita. Le norme censurate si limitano a disciplinare il caso in cui l'amministratore di sostegno abbia ricevuto anche tale potere: spetta al giudice tutelare, tuttavia, attribuirglielo in occasione della nomina – laddove in concreto già ne ricorra l'esigenza, perché le condizioni di salute del beneficiario sono tali da rendere necessaria una decisione sul prestare o no il consenso a trattamenti sanitari di sostegno vitale – o successivamente, allorché il decorso della patologia del beneficiario specificamente lo richieda". Così la sentenza n. **144** che ha dichiarato non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 219 del 2017, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 13 e 32 Cost., nella parte in cui stabilisce che l'amministratore di sostegno, la cui nomina preveda l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento, possa rifiutare, senza l'autorizzazione del giudice tutelare, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato. Le disposizioni censurate recano la disciplina – concernente tanto il consenso informato quanto le DAT – applicabile nel caso in cui il paziente sia una persona minore di età, interdetta, inabilitata o beneficiaria di amministrazione di sostegno. In particolare, esse stabiliscono, "da un lato, che, quando la nomina dell'amministratore di sostegno prevede l'assistenza necessaria o la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario, il consenso informato è espresso o rifiutato anche dall'amministratore di sostegno ovvero solo da quest'ultimo, tenendo conto della volontà del beneficiario, in relazione al suo grado di capacità di intendere e di volere (art. 3, comma 4); dall'altro, che, qualora non vi siano DAT, se l'amministratore di sostegno rifiuta le cure e il medico le reputa invece appropriate e necessarie, la decisione è rimessa al giudice tutelare, su ricorso dei soggetti legittimati a proporlo (art. 3, comma 5)". Le citate norme, dunque, "non disciplinano l'istituto dell'amministrazione di sostegno, ma regolano il caso in cui essa sia stata disposta per proteggere una persona che è sottoposta, o potrebbe essere sottoposta, a trattamenti sanitari e che, pertanto, deve esprimere o no il consenso informato a detti trattamenti". Pertanto, è solo in base alla disciplina codicistica che devono essere individuati i poteri spettanti al giudice tutelare al momento della nomina dell'amministratore di sostegno. Dopo aver effettuato la ricostruzione del quadro normativo concernente l'istituto, anche alla luce degli approdi della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, il Collegio ha chiarito, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, che "le norme censurate non attribuiscono *ex lege* a ogni amministratore di sostegno che abbia la rappresentanza esclusiva in ambito sanitario anche il potere di esprimere o no il consenso informato ai trattamenti sanitari di sostegno vitale". Spetta solo al giudice "il compito di individuare e circoscrivere i

poteri dell'amministratore, anche in ambito sanitario, nell'ottica di apprestare misure volte a garantire la migliore tutela della salute del beneficiario, tenendone pur sempre in conto la volontà". Tali misure di tutela, peraltro, sono dettate alla luce delle concrete condizioni di salute del beneficiario. "La specifica valutazione del quadro clinico della persona, nell'ottica dell'attribuzione all'amministratore di poteri in ambito sanitario, tanto più deve essere effettuata allorché, in ragione della patologia riscontrata, potrebbe manifestarsi l'esigenza di prestare il consenso o il diniego a trattamenti sanitari di sostegno vitale: in tali casi, infatti, viene a incidersi profondamente su «diritti soggettivi personalissimi» (…), sicché la decisione del giudice circa il conferimento o no del potere di rifiutare tali cure non può non essere presa (…) con riguardo allo stato di salute del disabile in quel dato momento considerato. La *ratio* dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, pertanto, richiede al giudice tutelare di modellare, anche in ambito sanitario, i poteri dell'amministratore sulle necessità concrete del beneficiario, stabilendone volta a volta l'estensione nel solo interesse del disabile".

2. Famiglia e filiazione

2.1. La mancata previsione, quale causa di incandidabilità nelle procedure di chiamata dei professori universitari, del rapporto di coniugio con soggetto già inserito nel dipartimento, giustificata dalle ragioni dell'unità familiare

Si veda, in relazione alla sentenza n. **78**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

2.2. Il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio (riferibilità alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio) – Invito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

2.3. Il principio di responsabilità genitoriale e la necessaria eterosessualità dei genitori nel vigente ordinamento (inammissibilità della questione concernente la preclusione alla formazione di un atto di nascita con due madri)

"È pur vero che la genitorialità del nato a seguito del ricorso a tecniche di PMA è legata anche al consenso prestato, e alla responsabilità conseguentemente assunta, da entrambi i soggetti che hanno deciso di accedere ad una tale tecnica procreativa. Tanto, infatti, si desume sia dall'art. 8 della legge n. 40 del 2004 – per cui, appunto, i nati a seguito di un percorso di fecondazione medicalmente assistita hanno lo stato di figli nati nel matrimonio o di figli riconosciuti della coppia che questo percorso ha avviato – sia dal successivo art. 9 della stessa legge che, con riguardo alla fecondazione di tipo eterologo, coerentemente stabilisce che il coniuge o il convivente (della madre naturale), pur in assenza di un suo apporto biologico, non possa, comunque, poi esercitare l'azione di disconoscimento della paternità né l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità. Ma tutto ciò sempreché quelle coinvolte nel progetto di genitorialità così condiviso siano coppie di sesso diverso. Per quanto espressamente disposto dall'art. 5 della predetta legge n. 40 del 2004, le coppie dello stesso sesso non possono accedere alle tecniche di PMA. (…) la recente sentenza n. 221 del 2019 (…) – nel respingere le censure di illegittimità costituzionale rivolte al predetto art. 5 e all'art. 12, commi 2, 9 e 10, nonché agli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge n. 40 del 2004 (…) – ha, tra l'altro, affermato che l'esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è (…) fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale. Ha, inoltre, ricordato come in questo senso si sia espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale una legge nazionale che riservi il ricorso all'inseminazione artificiale a coppie eterosessuali sterili, attribuendole una finalità terapeutica, non può essere considerata fonte di una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle coppie omosessuali (…): ciò proprio perché la situazione delle seconde non è paragonabile a quella delle prime (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia). Ha, conclusivamente, quindi, considerato come la scelta espressa dal legislatore del 2004 si riveli non eccedente il margine di discrezionalità del quale il legislatore fruisce *in subiecta materia*, pur rimanendo quest'ultima aperta a soluzioni di segno diverso, in parallelo all'evolversi dell'apprezzamento sociale della fenomenologia considerata. Ad opposte conclusioni neppure può poi condurre la successiva legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle

unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), che – pur riconoscendo la dignità sociale e giuridica delle coppie formate da persone dello stesso sesso – non consente, comunque, la filiazione, sia adottiva che per fecondazione assistita, in loro favore. Dal rinvio che il comma 20 dell'art. 1 di detta legge opera alle disposizioni sul matrimonio (cosiddetta clausola di salvaguardia) restano, infatti, escluse, perché non richiamate, quelle, appunto, che regolano la paternità, la maternità e l'adozione legittimante. Resiste, dunque, a censura l'affermazione, assunta in premessa dal Tribunale pisano, che «allo stato», nel nostro ordinamento, è «escluso che genitori di un figlio possano essere due persone dello stesso sesso»". Così la sentenza n. **237** che ha dichiarato inammissibile, per irrisolta alternatività dell'oggetto, la questione di costituzionalità della norma desunta dagli artt. 250 e 449 cod. civ., 29, comma 2, e 44, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000, 5 e 8 della legge n. 40 del 2004, impugnata, in relazione agli artt. 2, 3, 24, 30, 117, primo comma, Cost., 3 e 7 della Convenzione ONU di New York sui diritti del fanciullo, nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita nel quale vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge applicabile ai sensi dell'art. 33 della legge n. 218 del 1995. Il rimettente non ha chiarito se la "norma desunta", della quale auspica la parziale caducazione, sia "la stessa norma interna sulla eterogenitorialità, di cui egli presupponga, e chieda (…) di rimuovere, la necessaria applicabilità in sede di formazione (ma non anche, peraltro, di trascrizione) dell'atto di nascita di un minore cittadino straniero"; ovvero "una norma sulla azione amministrativa, regolatrice dell'attività dell'ufficiale di stato civile, che gli impedirebbe di formare l'atto di nascita di un minore straniero in cui si riconosca al medesimo uno *status* previsto dalla sua legge nazionale, ma non da quella italiana". Oggetto di denuncia è solo un frammento di una norma virtuale non indicata nella sua interezza e che potrebbe, nella parte residua, essere egualmente ricondotta a entrambe le ipotesi considerate. Per di più, non sono state prese in esame le disposizioni, maggiormente attinenti al tema dell'incidente di costituzionalità, con le quali il legislatore ha individuato le norme di applicazione necessaria nella specifica materia della filiazione (artt. 33, comma 4, e 36-*bis* della legge n. 218 del 1995).

2.4. La procreazione medicalmente assistita

2.4.1. La discrezionalità del legislatore, quale interprete della volontà collettiva, nel disciplinare le tecniche procreative e nel comporre gli interessi in gioco in un ambito eticamente sensibile

La Corte ha evidenziato come "la legge n. 40 del 2004 costituisca la prima legislazione organica relativa ad un delicato settore, che negli anni più recenti ha conosciuto uno sviluppo correlato a quello della ricerca e delle tecniche mediche, e che indubbiamente coinvolge una pluralità di rilevanti interessi costituzionali (sentenza n. 45 del 2005). La materia tocca, al tempo stesso, temi eticamente sensibili (sentenza n. 162 del 2014), in relazione ai quali l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze, nel rispetto della dignità della persona umana, appartiene primariamente alla valutazione del legislatore (sentenza n. 347 del 1998). La linea di composizione tra i diversi interessi in gioco si colloca, in specie, nell'area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre, sul piano normativo, il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale (sentenza n. 84 del 2016). Ciò ferma restando la sindacabilità delle scelte operate, al fine di verificare se con esse sia stato realizzato un bilanciamento non irragionevole (sentenza n. 162 del 2014). Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato, d'altra parte, in più occasioni, che nella materia della PMA, la quale solleva delicate questioni di ordine etico e morale, gli Stati conservano – segnatamente quanto ai temi sui quali non si registri un generale consenso – un ampio margine di apprezzamento (tra le altre, sentenze 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia; Grande Camera, 3 novembre 2011, S. H. e altri contro Austria)". Così la sentenza n. **221**.

2.4.2. Il diritto alla genitorialità nella logica restrittiva e terapeutica della legge n. 40 del 2004 e nei successivi interventi della Corte

La sentenza n. **221**, nel pervenire al rigetto delle questioni aventi ad oggetto il divieto per le coppie omosessuali (femminili) di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, si è soffermata sulle linee ispiratrici della legge n. 40 del 2004 e ha richiamato i precedenti interventi di *reductio ad legitimitatem* operati dalla Corte. In proposito, si è rilevato che la possibilità, dischiusa dai progressi scientifici e tecnologici, di "una scissione tra atto sessuale e procreazione, mediata dall'intervento del

medico", pone "un interrogativo di fondo: se sia configurabile – e in quali limiti – un diritto a procreare (o alla genitorialità, che dir si voglia), comprensivo non solo dell'*an* e del *quando*, ma anche del *quomodo*, e dunque declinabile anche come diritto a procreare con metodi diversi da quello naturale. Più in particolare, si tratta di stabilire se il desiderio di avere un figlio tramite l'uso delle tecnologie meriti di essere soddisfatto sempre e comunque sia, o se sia invece giustificabile la previsione di specifiche condizioni di accesso alle pratiche considerate: e ciò particolarmente in una prospettiva di salvaguardia dei diritti del concepito e del futuro nato. Le soluzioni adottate, in proposito, dalla legge n. 40 del 2004 sono, come è noto, di segno restrittivo. Esse riflettono (…) due idee di base. La prima attiene alla funzione delle tecniche considerate. La legge configura, infatti, *in apicibus*, queste ultime come rimedio alla sterilità o infertilità umana avente una causa patologica e non altrimenti rimovibile: escludendo chiaramente, con ciò, che la PMA possa rappresentare una modalità di realizzazione del desiderio di genitorialità alternativa ed equivalente al concepimento naturale, lasciata alla libera autodeterminazione degli interessati". L'art. 1 stabilisce che il ricorso alla PMA è consentito – alle condizioni e secondo le modalità previste dalla legge, che assicura i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito – al fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana (comma 1) e sempre che non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità (comma 2). Il concetto è ribadito ed esplicitato nel successivo art. 4, comma 1, in forza del quale l'accesso alle tecniche di PMA è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico. "La seconda direttrice attiene alla struttura del nucleo familiare scaturente dalle tecniche in questione. La legge prevede, infatti, una serie di limitazioni di ordine soggettivo all'accesso alla PMA, alla cui radice si colloca il trasparente intento di garantire che il suddetto nucleo riproduca il modello della famiglia caratterizzata dalla presenza di una madre e di un padre: limitazioni che vanno a sommarsi a quella, di ordine oggettivo, insita nel disposto dell'art. 4, comma 3, che – nell'ottica di assicurare il mantenimento di un legame biologico tra il nascituro e gli aspiranti genitori – pone il divieto (in origine, assoluto) di ricorso a tecniche di PMA di tipo eterologo (ossia con impiego di almeno un gamete di un donatore esterno)". L'art. 5 stabilisce che possano accedere alla PMA esclusivamente le coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi. Tale disciplina trova eco, sul versante sanzionatorio, nelle previsioni dell'art. 12. Il comma 2 punisce con una severa sanzione amministrativa pecuniaria (da 200.000 a 400.000 euro) chi applica tecniche di PMA a coppie composte da soggetti dello stesso sesso, oltre che da soggetti non entrambi viventi, o in età minore, o non coniugati o non conviventi; il comma 9 dispone la sospensione da uno a tre anni dell'esercente una professione sanitaria condannato per uno degli illeciti di cui allo stesso art. 12; il comma 10 prevede la sospensione dell'autorizzazione alla realizzazione delle pratiche di PMA concessa alla struttura nel cui interno è eseguita la pratica vietata, con possibilità di revoca dell'autorizzazione nell'ipotesi di violazione di più divieti o di recidiva. Le sentenze nn. 162 del 2014 e 96 del 2015 hanno "rimosso quelle che apparivano sostanzialmente come distonie, interne o esterne, della disciplina delineata dal legislatore, senza incidere – o incidendo solo in modo marginale – sulle coordinate di fondo di quest'ultima". La sentenza del 2014 ha ammesso alla riproduzione artificiale le coppie alle quali sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili, dichiarando illegittimo, limitatamente a tale ipotesi, il divieto di ricorso a tecniche di PMA di tipo eterologo stabilito dall'art. 4, comma 3. "In tal modo, si è posto rimedio all'evidente elemento di irrazionalità insito nel fatto che, dopo aver assegnato alla PMA lo scopo di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana, il legislatore aveva negato in assoluto – con il censurato divieto di fecondazione eterologa – la possibilità di realizzare il desiderio della genitorialità proprio alle coppie affette dalle patologie più gravi, in contrasto con la *ratio legis*. Circostanza, questa, che rivelava come il bilanciamento di interessi operato fosse irragionevole, posto che, sull'altro versante, le esigenze di tutela del nuovo nato apparivano adeguatamente soddisfatte dalla disciplina vigente, in rapporto tanto al rischio psicologico correlato al difetto di legame biologico con i genitori (conseguente alla fecondazione eterologa), quanto alla possibile violazione del diritto a conoscere la propria identità genetica". La sentenza del 2015 ha dischiuso, a sua volta, l'accesso alla PMA alle coppie fertili portatrici di gravi malattie genetiche trasmissibili al nascituro e accertate da apposite strutture pubbliche. "Si è eliminata, con ciò, l'altra palese antinomia già censurata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia. La legge n. 40 del 2004

vietava, infatti, alle coppie dianzi indicate di ricorrere alla PMA, con diagnosi preimpianto, quando invece il nostro ordinamento consente, comunque, a tali coppie di perseguire l'obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici attraverso la, innegabilmente più traumatica, modalità della interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali". Entrambe le pronunce "si sono mosse, dunque, nella logica del rispetto – e, anzi, della valorizzazione – della finalità (*lato sensu*) terapeutica assegnata dal legislatore alla PMA (proiettandola, nel caso della sentenza n. 96 del 2015, anche sul nascituro), senza contestare nella sua globalità – in punto di compatibilità con la Costituzione – l'altra scelta legislativa di fondo: quella, cioè, di riprodurre il modello della famiglia caratterizzata dalla presenza di una figura materna e di una figura paterna. È ben vero che la sentenza n. 162 del 2014 ha fatto venir meno – nella circoscritta ipotesi da essa considerata (quando, cioè, la fecondazione eterologa rappresenti l'unico modo per superare una infertilità assoluta e irreversibile di matrice patologica) – la necessità del legame biologico tra genitori e figli. Ma la pronuncia ha avuto cura di puntualizzare e sottolineare che alla fecondazione eterologa restano, comunque sia, abilitate ad accedere solo le coppie che posseggano i requisiti indicati dall'art. 5, comma 1, della legge n. 40 del 2004, e dunque rispondenti al paradigma familiare riflesso in tale disposizione".

2.4.3. Il divieto (sanzionato amministrativamente) di consentire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie omosessuali (femminili)

La sentenza n. **221** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 4, 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge n. 40 del 2004, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 11, 31, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, 2, par. 1, 17, 23 e 26 del Patto internazionale di New York del 1966 relativo ai diritti civili e politici, 5, 6, 22, par. 1, 23, par. 1, e 25 della Convenzione ONU di New York del 2006 sui diritti delle persone con disabilità, nella parte in cui vietano e sanzionano in via amministrativa l'accesso delle coppie omosessuali (femminili) alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. Preliminarmente si è chiarito che la sollecitata ablazione del requisito di accesso della diversità di sesso dei richiedenti e la mancata sottoposizione a scrutinio del divieto di maternità surrogata circoscrivono il *petitum* alle coppie omosessuali femminili. Per queste ultime, infatti, la PMA si attua mediante fecondazione eterologa, *in vivo* o *in vitro*, con gameti maschili di un donatore. "Tale pratica era originariamente vietata in modo assoluto dalla legge n. 40 del 2004 (…), ma è divenuta fruibile dalle coppie eterosessuali a seguito della sentenza n. 162 del 2014 (…), in presenza di patologie che determinino una sterilità o una infertilità assolute e irreversibili". L'accoglimento delle questioni avrebbe determinato l'estensione della fecondazione eterologa anche all'infertilità sociale o relazionale, fisiologicamente propria della coppia omosessuale femminile, conseguente alla non complementarità biologica delle loro componenti. "Per le coppie omosessuali maschili, invece, la genitorialità artificiale passa necessariamente attraverso una pratica distinta: vale a dire la maternità surrogata (o gestazione per altri). Il sintagma designa (…) l'accordo con il quale una donna si impegna ad attuare e a portare a termine una gravidanza per conto di terzi, rinunciando preventivamente a reclamare diritti sul bambino che nascerà. Tale pratica è vietata in assoluto, sotto minaccia di sanzione penale, dall'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, anche nei confronti delle coppie eterosessuali" (norma ritenuta espressiva di un principio di ordine pubblico). Si è poi osservato che la legge configura le tecniche di PMA "come rimedio alla sterilità o infertilità umana avente una causa patologica e non altrimenti rimovibile", escludendo chiaramente che esse possano rappresentare una modalità di realizzazione del desiderio di genitorialità alternativa ed equivalente al concepimento naturale, lasciata alla libera autodeterminazione degli interessati. Inoltre, le previste limitazioni soggettive all'accesso alla PMA rivelano il trasparente intento di garantire che il nucleo familiare scaturente dalle relative tecniche riproduca il modello della famiglia caratterizzata dalla presenza di una madre e di un padre. Le sentenze nn. 162 del 2014 e 96 del 2015 – pur ampliando il novero dei soggetti abilitati ad accedere alla PMA (in un caso, le coppie alle quali sia stata diagnosticata una patologia causativa di sterilità o infertilità assolute e irreversibili, ammesse alla fecondazione eterologa, e, nell'altro, le coppie fertili portatrici di gravi malattie genetiche trasmissibili al nascituro e accertate da apposite strutture pubbliche) – non hanno, tuttavia, scalfito le linee ispiratrici della normativa *de qua*, vale a dire la finalità *lato sensu* terapeutica delle tecniche e il modello di famiglia, con un padre e una madre, avuto di mira, limitandosi a eliminare specifiche distonie. Al contrario, l'ammissione alla PMA delle coppie omosessuali avrebbe implicato "la diretta sconfessione, sul piano della tenuta costituzionale, di entrambe le idee guida sottese al sistema delineato dal legislatore del 2004, con potenziali effetti di ricaduta sull'intera platea delle ulteriori posizioni soggettive attualmente escluse dalle pratiche riproduttive (oltre che con interrogativi

particolarmente delicati quanto alla sorte delle coppie omosessuali maschili, la cui omologazione alle femminili – in punto di diritto alla genitorialità – richiederebbe […] che venga meno, almeno a certe condizioni, il divieto di maternità surrogata)". D'altronde, nella specie, non è stata riscontrata alcuna incongruenza interna alla disciplina. L'infertilità fisiologica della coppia omosessuale (femminile) "non è affatto omologabile all'infertilità (di tipo assoluto e irreversibile) della coppia eterosessuale affetta da patologie riproduttive: così come non lo è l'infertilità fisiologica della donna sola e della coppia eterosessuale in età avanzata. Si tratta di fenomeni chiaramente e ontologicamente distinti. L'esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è, dunque, fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale. In questo senso si è, del resto, specificamente espressa anche la Corte europea dei diritti dell'uomo. Essa ha affermato, infatti, che una legge nazionale che riservi l'inseminazione artificiale a coppie eterosessuali sterili, attribuendole una finalità terapeutica, non può essere considerata fonte di una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle coppie omosessuali, rilevante agli effetti degli artt. 8 e 14 CEDU: ciò, proprio perché la situazione delle seconde non è paragonabile a quella delle prime" (sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia). Del pari è stata rigettata la censura di ingiustificata disparità di trattamento in base alle capacità economiche, legata alla considerazione che l'aspirazione alla genitorialità possa essere realizzata dalle sole coppie omosessuali in grado di sostenere i costi per sottoporsi alle pratiche di PMA in uno dei Paesi esteri che lo consentono. "In assenza di altri *vulnera* costituzionali, il solo fatto che un divieto possa essere eluso recandosi all'estero non può costituire una valida ragione per dubitare della sua conformità a Costituzione. La circostanza che esista una differenza tra la normativa italiana e le molteplici normative mondiali è un fatto che l'ordinamento non può tenere in considerazione. Diversamente opinando, la disciplina interna dovrebbe essere sempre allineata, per evitare una lesione del principio di eguaglianza, alla più permissiva tra le legislazioni estere che regolano la stessa materia". In relazione all'art. 31, secondo comma, Cost., si è osservato che esso "riguarda la maternità e non l'aspirazione a diventare genitore". La Corte ha poi giudicato inconferente il richiamo all'art. 11 Cost. con riguardo a disposizioni di diritto internazionale convenzionale, come tali non implicanti limitazioni di sovranità nei confronti dello Stato italiano. Infine, sono state disattese le censure di violazione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. "Quanto al contrasto (…) con gli artt. 8 e 14 CEDU (in tema di diritto al rispetto della vita privata e familiare e di divieto di discriminazione), è ben vero che, a partire dalla sentenza 24 giugno 2010, Schalk e Kopf contro Austria, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è costante nell'affermare che alla coppia omosessuale compete il diritto al rispetto della vita, non solo privata, ma anche familiare, al pari della coppia di sesso opposto che si trovi nella stessa situazione. Essa costituisce, pertanto, una famiglia, anche agli effetti del divieto di discriminazione (pur rimanendo affidate all'apprezzamento dei singoli Stati le modalità della sua tutela, che non deve necessariamente aver luogo tramite l'estensione dell'istituto del matrimonio) (*ex plurimis*, sentenze 14 dicembre 2017, Orlandi e altri contro Italia; 21 luglio 2015, Oliari e altri contro Italia). Principio, questo, del quale è stata fatta specifica applicazione anche in tema di adozione dei minori (Grande Camera, sentenza 19 febbraio 2013, X e altri contro Austria). La Corte di Strasburgo ha pure affermato, per altro verso, che il concetto di vita privata, di cui all'art. 8 CEDU, comprende il diritto all'autodeterminazione e, dunque, anche il diritto al rispetto della decisione di diventare genitore e su come diventarlo (in modo naturale, tramite fecondazione assistita, mediante procedura di adozione, ecc.). La scelta di ricorrere alla PMA ricade, pertanto, nel relativo ambito di tutela, con la conseguenza che le ingerenze in essa da parte della pubblica autorità debbono rispondere alle finalità indicate dal paragrafo 2 dello stesso art. 8 e risultare proporzionate allo scopo (sentenze 16 gennaio 2018, Nedescu contro Romania; Grande Camera, 27 agosto 2015, Parrillo contro Italia; 2 ottobre 2012, Knecht contro Romania; 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia; Grande Camera, 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria)". La stessa Corte ha tuttavia già "escluso che una legge nazionale che riservi la PMA a coppie eterosessuali sterili, assegnandole una finalità terapeutica, possa dar luogo a una disparità di trattamento, rilevante agli effetti degli artt. 8 e 14 CEDU, nei confronti delle coppie omosessuali, stante la non equiparabilità delle rispettive situazioni (sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia)". Nella disciplina della fecondazione medicalmente assistita, la quale suscita delicati problemi di ordine etico e morale, gli Stati fruiscono di "un ampio margine di apprezzamento, particolarmente quanto ai profili sui quali non si riscontri un generale consenso a livello europeo". In questa prospettiva è stato ritenuto non incompatibile con la CEDU il divieto di fecondazione eterologa previsto dalla legislazione austriaca (Grande camera, sentenza 3 novembre 2011, S. H. contro Austria, che ha ribaltato la conclusione cui era giunta la prima sezione della Corte con la sentenza 1°

aprile 2010, S. H. contro Austria). Quanto osservato per la CEDU è stato esteso alle corrispondenti disposizioni del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, in tema di divieto di discriminazione e diritto al rispetto della vita privata e familiare. Infine, per quel che attiene alle previsioni della Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità, si è rilevato che "le coppie omosessuali femminili non possono essere ritenute, in quanto tali, disabili".

2.5. L'(illegittima) automatica preclusione triennale all'accesso alla detenzione domiciliare ordinaria o speciale del condannato cui sia stata revocata altra misura alternativa alla detenzione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **187**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La detenzione domiciliare*.

3. Il minore

3.1. La tutela multilivello dell'interesse del minore a mantenere un rapporto continuativo con i genitori

"(…) la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, trova riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento costituzionale interno – che demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.) – sia nell'ordinamento internazionale, ove vengono in particolare considerazione le previsioni dell'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, e dell'art. 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Queste due ultime disposizioni qualificano come superiore l'interesse del minore, stabilendo che in tutte le decisioni relative ad esso, adottate da autorità pubbliche o istituzioni private, tale interesse deve essere considerato preminente: precetto che assume evidentemente una pregnanza particolare quando si discuta dell'interesse del bambino in tenera età a godere dell'affetto e delle cure materne". Così la sentenza n. **187** (ove sono citate le sentenze nn. 76 e 17 del 2017 e 239 del 2014).

3.2. La sospensione del processo con messa alla prova degli imputati minorenni: diversità rispetto all'omologo istituto previsto per i maggiorenni e all'affidamento in prova al servizio sociale (determinazione giudiziale della pena da eseguire in caso di esito negativo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **68**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio*.

3.3. L'illegittimo condizionamento all'accertamento di una condotta collaborativa con la giustizia dell'accesso a taluni benefici penitenziari dei condannati per delitti particolarmente gravi commessi da minorenni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **263**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – L'esecuzione penale minorile*.

4. Il diritto alla salute

4.1. Salute fisica e salute psichica (identico grado di tutela)

"La malattia psichica è fonte di sofferenze non meno della malattia fisica ed è appena il caso di ricordare che il diritto fondamentale alla salute *ex* art. 32 Cost., di cui ogni persona è titolare, deve intendersi come comprensivo non solo della salute fisica, ma anche della salute psichica, alla quale l'ordinamento è tenuto ad apprestare un identico grado di tutela (tra le molte, sentenze n. 169 del 2017, n. 162 del 2014, n. 251 del 2008, n. 359 del 2003, n. 282 del 2002 e n. 167 del 1999), anche con adeguati mezzi per garantirne l'effettività". Così la sentenza n. **99** per la cui disamina si veda la voce *La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta (il mutato approccio culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale e l'adozione di una pronuncia additiva a seguito di monito inascoltato) – Richiamo al legislatore* in *La*

tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La detenzione domiciliare.

4.2. Il principio del consenso informato nella legge n. 219 del 2017

Si veda, in relazione alla sentenza n. **144**, l'analoga voce in *Principi fondamentali*.

4.3. La libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie (la non punibilità, a determinate condizioni, dell'aiuto al suicidio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **242**, la voce *La non punibilità dell'aiuto al suicidio prestato, con determinate modalità, a persone tenute in vita da trattamenti di sostegno vitale e affette da patologie irreversibili, fonti di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, e tuttavia pienamente capaci di prendere decisioni libere e consapevoli (pronuncia di illegittimità conseguente al protrarsi dell'inerzia legislativa oltre il termine indicato dalla Corte) – Auspicio rivolto al legislatore* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

4.4. Il diritto del beneficiario dell'amministrazione di sostegno di rifiutare le cure

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **144**, la voce *Il potere dell'amministratore di sostegno di rifiutare, in assenza delle disposizioni anticipate di trattamento, le cure necessarie al mantenimento in vita dell'amministrato (spettanza della relativa attribuzione al giudice tutelare)* in *La persona – L'amministrazione di sostegno*.

4.5. L'uguale doverosità delle azioni raccomandate e delle azioni prescritte in ambito medico (con riferimento alle vaccinazioni)

"(…) occorre rimarcare, come già affermato dalla sentenza n. 5 del 2018, che «nell'orizzonte epistemico della pratica medico-sanitaria la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai minore di quella che separa i due concetti nei rapporti giuridici. In ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo (tanto che sul piano del diritto all'indennizzo le vaccinazioni raccomandate e quelle obbligatorie non subiscono differenze: si veda, da ultimo la sentenza n. 268 del 2017)»". Così la sentenza n. **137**.

4.6. Le molteplici forme di tutela (risarcitoria, indennitaria, assistenziale) in caso di menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari

"Questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 293 del 2011) che la menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari, oltre al risarcimento del danno in base alla previsione dell'art. 2043 del codice civile, può determinare il diritto a un equo indennizzo, in forza degli artt. 32 e 2 Cost., qualora il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale (come ad esempio la sottoposizione a una vaccinazione obbligatoria), o di un trattamento, pur non obbligatorio, ma promosso dalle autorità sanitarie in vista della sua diffusione capillare nella società anche nell'interesse pubblico (laddove, ad esempio, la menomazione consegua alla sottoposizione a una vaccinazione raccomandata: da ultimo, sentenza n. 268 del 2017). In ulteriori e differenti ipotesi, la menomazione della salute – non provocata da responsabilità delle autorità sanitarie, né conseguente all'adempimento di obblighi legali o alla spontanea adesione a raccomandazioni di quelle stesse autorità – può comportare il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 2 e 38, secondo comma, Cost., a misure di natura assistenziale, disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità (sentenze n. 342 del 2006, n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996). Viene in rilievo, in quest'ultima ipotesi, una misura di sostegno economico fondata sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua dei citati artt. 2 e 38 Cost., a fronte di eventi che hanno generato una situazione di bisogno. Proprio al novero di tali misure è da ascrivere l'indennizzo riconosciuto dall'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007 ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia, determinata dall'assunzione dell'omonimo farmaco". Così la sentenza n. **55** per la cui disamina si veda la voce *L'indennizzo riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide (estensione del beneficio ai nati nel 1958 e nel 1966 a far data dal 1° gennaio 2008)* in *I rapporti economici – L'assistenza.*

4.7. L'indennizzo riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide (estensione del beneficio ai nati nel 1958 e nel 1966 a far data dal 1° gennaio 2008)

Si veda, in riferimento alla sentenza n. **55**, l'analoga voce in *I rapporti economici – L'assistenza*.

4.8. Il divieto (sanzionato amministrativamente) di consentire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie omosessuali (femminili)

La sentenza n. **221** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, 4, 5 e 12, commi 2, 9 e 10, della legge n. 40 del 2004, impugnati, in riferimento all'art. 32, primo comma, Cost., nella parte in cui vietano e sanzionano in via amministrativa l'accesso delle coppie omosessuali (femminili) alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. La tutela costituzionale della salute "non può essere estesa fino a imporre la soddisfazione di qualsiasi aspirazione soggettiva o bisogno che una coppia (o anche un individuo) reputi essenziale, così da rendere incompatibile con l'evocato parametro ogni ostacolo normativo frapposto alla sua realizzazione. La contraria affermazione che pure si rinviene nella sentenza n. 162 del 2014 (…) deve intendersi calibrata sulla specifica fattispecie alla quale la pronuncia si riferisce (la coppia eterosessuale cui sia stata diagnosticata una patologia produttiva di infertilità o sterilità assolute e irreversibili). Se così non fosse, sarebbero destinate a cadere automaticamente, in quanto frustranti il desiderio di genitorialità, non solo la limitazione (…) in esame, ma tutte le altre limitazioni all'accesso alla PMA poste dall'art. 5, comma 1, della legge n. 40 del 2004: limitazioni che la stessa sentenza n. 162 del 2014 ha, per converso, specificamente richiamato anche in rapporto alla fecondazione eterologa". Inoltre, la presenza di patologie riproduttive "è un dato significativo nell'ambito della coppia eterosessuale, in quanto fa venir meno la normale fertilità di tale coppia. Rappresenta invece una variabile irrilevante (…) nell'ambito della coppia omosessuale, la quale sarebbe infertile in ogni caso".

4.9. La possibilità per i regolamenti di polizia urbana di includere i presidi sanitari tra i luoghi tutelabili con l'applicazione del DASPO urbano

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

4.10. Il diritto inviolabile alla salute del detenuto

4.10.1. La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta (il mutato approccio culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale e l'adozione di una pronuncia additiva a seguito di monito inascoltato) – Richiamo al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **99**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La detenzione domiciliare*.

4.11. La riserva di legge statale in materia di trattamenti sanitari

4.11.1. La prevenzione delle epidemie in ambito nosocomiale (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria.*

4.11.2. L'(illegittima) attribuzione alle direzioni sanitarie del potere di imporre trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione nazionale come obbligatori o raccomandati (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – La salute dei cittadini*.

5. La libertà dell'insegnamento universitario

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **241**, ha significativamente evidenziato che "il principio della libertà dell'insegnamento, caratteristico dell'ordinamento universitario, non tollera ingerenze di ordine politico o comunque ingerenze estranee alle premesse tecniche e scientifiche dell'insegnamento e che, in questa prospettiva, l'attribuzione agli stessi professori universitari del potere di scelta dei membri delle commissioni di concorso, assicurando il buon andamento dell'insegnamento universitario, rappresenta un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma della Costituzione" (sentenze nn. 68 del 2011, 20 del 1982 e 143 del 1972; ordinanza n. 95 del 1980).

6. La disabilità

6.1. Il fondamentale diritto all'istruzione delle persone con disabilità e l'esigenza costituzionale di certezza delle disponibilità finanziarie necessarie a garantire, senza soluzione di continuità, i servizi assistenziali

La sentenza n. **83** ha rammentato che la sentenza n. 275 del 2016 ha dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978 poiché "condizionava a generiche, insufficienti e indefinite previsioni di bilancio il finanziamento da parte della Regione del 50 per cento delle spese sostenute dalle Province per il trasporto degli studenti con disabilità. In tale circostanza, questa Corte ha riaffermato la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato anche dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006". Nell'attuazione di tale diritto fondamentale, "il legislatore, chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla sua effettiva realizzazione, è tenuto ad assicurare la tutela del nucleo essenziale di tale diritto, che comprende anche il servizio di trasporto scolastico e di assistenza. L'effettiva fruibilità del nucleo indefettibile dei diritti delle persone con disabilità non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione (…). Tali principi devono essere ribaditi (…), in linea con la giurisprudenza costituzionale più recente, volta a circondare di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie. Muovendo dalla considerazione che sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di «valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenze n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016, n. 215 del 1987), questa Corte ha insistito sulla «certezza delle disponibilità finanziarie» necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali (sentenza n. 192 del 2017): servizi che richiedono di essere erogati «senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica» (sentenza n. 110 del 2017). (…) Le citate, recenti pronunce sono, del resto, espressione di una risalente traccia giurisprudenziale e normativa che riconosce un valore centrale all'integrazione scolastica delle persone con disabilità: già con la sentenza n. 215 del 1987 questa Corte rilevò che la frequenza scolastica, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, è fattore fondamentale per il complessivo sviluppo della personalità. Inoltre, (…) è innegabile che l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento dell'alunno con disabilità nella società e nel mondo del lavoro (sentenza n. 215 del 1987; nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2010, che, a sua volta, richiama le sentenze n. 251 del 2008 e n. 226 del 2000). (…) un tale obiettivo richiede forme di integrazione e di sostegno con impiego di docenti specializzati (sentenza n. 52 del 2000). In questo quadro sono da leggersi le previsioni della legge n. 104 del 1992 e, in particolare, il suo art. 13, comma 3, dedicato all'integrazione scolastica. Nella medesima direzione l'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità impegna gli Stati ad assicurare che le persone con disabilità ricevano il sostegno necessario, all'interno del sistema educativo generale, al fine di agevolare la loro effettiva istruzione, e che efficaci misure di supporto individualizzato siano fornite in ambienti che ottimizzino il programma scolastico e la socializzazione, conformemente all'obiettivo della piena integrazione". Per l'ulteriore disamina della pronuncia si veda la voce *Il contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni, ad esse assegnate nell'ambito del riordino delle Province, relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità e al supporto organizzativo del servizio di istruzione* in *I rapporti economici – L'assistenza.*

6.2. La capacità di donare dei beneficiari dell'amministrazione di sostegno (salvi i casi stabiliti dal giudice tutelare)

"(…) il beneficiario di amministrazione di sostegno conserva la sua capacità di donare, salvo che il giudice tutelare, anche d'ufficio, ritenga di limitarla – nel provvedimento di apertura dell'amministrazione di sostegno o in occasione di una sua successiva revisione – tramite l'estensione, con esplicita clausola ai sensi dell'art. 411, quarto comma, primo periodo, cod. civ., del divieto previsto per l'interdetto e l'inabilitato dall'art. 774, primo comma, primo periodo, cod. civ.". In altri termini, "in assenza di esplicita disposizione da parte del giudice tutelare non possono ritenersi implicitamente applicabili divieti e limitazioni previsti dal codice civile per altri fini". Tale orientamento è stato

affermato nella sentenza n. **114** che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 774, primo comma, primo periodo, cod. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 2 e 3, commi primo e secondo, Cost., nella parte in cui non prevede che siano consentite, con le forme abilitative richieste, le donazioni da parte dei beneficiari di amministrazione di sostegno. La Corte non ha condiviso il presupposto interpretativo da cui muoveva il rimettente, ossia dell'operatività del divieto di donazione stabilito dalla disposizione censurata anche nei confronti dei beneficiari di amministrazione di sostegno. Nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, è stato chiarito che il divieto di donare di cui al citato art. 774 cod. civ. "è sempre stato inteso come rivolto in modo esclusivo agli interdetti, agli inabilitati e ai minori di età. Inoltre, il codice civile consente al donante, ai suoi eredi o aventi causa di proporre l'azione di annullamento qualora la donazione sia disposta da persona che, sebbene non interdetta, si provi essere stata per qualsiasi causa, anche transitoria, incapace d'intendere o di volere al momento in cui la donazione è stata fatta". Il Collegio ha ricordato, poi, che la legge n. 6 del 2004, introduttiva dell'innovativo istituto della amministrazione di sostegno, "non contiene alcuna espressa previsione di raccordo con le disposizioni in materia di atti personalissimi quali la donazione, il testamento e il matrimonio, atti dei quali invece le norme dello stesso codice civile relative a minori, interdetti e inabilitati si occupano con previsioni variamente limitative". Inoltre, ha richiamato la sentenza n. 440 del 2005, con la quale è stato già chiarito che il provvedimento di nomina dell'amministratore di sostegno, "diversamente dal provvedimento di interdizione e di inabilitazione, non determina uno status di incapacità della persona (…), a cui debbano riconnettersi automaticamente i divieti e le incapacità che il codice civile fa discendere come necessaria conseguenza della condizione di interdetto o di inabilitato". L'amministrazione di sostegno è, quindi, una misura "che può essere modellata dal giudice tutelare in relazione allo stato personale e alle circostanze di vita di ciascun beneficiario e in vista del concreto e massimo sviluppo delle sue effettive abilità" più rispettosa dell'autonomia e della dignità della persona di quanto non accadesse in passato, che si raccorda pienamente anche con i più recenti strumenti elaborati nell'ordinamento europeo e internazionale. Questa ricostruzione del sistema codicistico "risponde del resto al principio personalista, affermato anzitutto dall'art. 2 Cost., che tutela la persona non solo nella sua dimensione individuale, ma anche nell'ambito dei rapporti in cui si sviluppa la sua personalità (…), sicché comprimere senza un'obiettiva necessità la libertà della persona di donare gratuitamente (…) ciò che le appartiene costituisce un ostacolo ingiustificato allo sviluppo della sua personalità e una violazione della dignità umana. Peraltro, (…) il principio personalista impone di leggere l'art. 2 congiuntamente all'art. 3 Cost., primo comma, che garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali», tra le quali si colloca indubbiamente la condizione di disabilità di cui i beneficiari di amministrazione di sostegno sono portatori, sia pure in forme e gradi diversi; e secondo comma, il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli, qual è appunto la condizione di disabilità, che impediscono la libertà e l'eguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona". Conclusivamente, i Giudici hanno ribadito che, fuori dai casi espressamente stabiliti dal giudice tutelare ai sensi del citato art. 411, quarto comma, primo periodo, cod. civ., deve escludersi che la persona beneficiaria di amministrazione di sostegno possa essere privata della capacità di donare, restando tale capacità integra in mancanza di diversa espressa indicazione. La suesposta ricostruzione del quadro normativo "appare, oltre che conforme al diritto vivente, aderente ai principi informatori dell'istituto dell'amministrazione di sostegno, connotato da un consapevole e ponderato «bilanciamento tra esigenze protettive» e «rispetto dell'autonomia individuale»".

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro

1.1. La garanzia costituzionale della giusta retribuzione (include la tempestività dell'erogazione delle indennità di fine rapporto)

"La garanzia costituzionale della giusta retribuzione, proprio perché trascende la logica meramente sinallagmatica insita nei contratti a prestazioni corrispettive e investe gli stessi valori fondamentali dell'esistenza umana, si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione. È tale tempestività che assicura al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa attraverso il soddisfacimento delle quotidiane esigenze di vita" (sentenze nn. 82 del 2003 e 459 del 2000). "Anche per le indennità di fine rapporto, legate a una particolare e più vulnerabile stagione dell'esistenza umana, la garanzia costituzionale opera in tutta la pregnanza delle sue implicazioni. La funzione previdenziale di tali trattamenti, che sopperiscono alle molteplici necessità del lavoratore e della comunità di vita cui appartiene, rischia di essere vanificata da una liquidazione in tempi irragionevolmente protratti". Così la sentenza n. **159**.

1.2. La disciplina del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari (non invocabilità dell'art. 36 Cost.)

La sentenza n. **90** ha reputato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 36 Cost., dell'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ. (aggiunto dal d.l. n. 83 del 2015). Le censure investivano il criterio di determinazione del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari, ancorato al valore di vendita dell'immobile pignorato, e i tempi sanciti per la liquidazione, differita al momento della vendita, salvo che per gli acconti concessi in misura non superiore al 50 per cento del valore di stima. La Corte ha ritenuto che la disposizione impugnata non pregiudicasse il diritto dell'esperto di conseguire un «ragionevole risultato economico». Ripercorrendo la costante giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 13 del 2016), i Giudici hanno, infatti, ribadito che "il diritto di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto (…) non è correttamente evocato con riguardo all'opera prestata dagli ausiliari del giudice. L'adeguatezza del compenso, difatti, non può essere valutata con riferimento all'art. 36 Cost., che postula «un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione» e la possibilità di ricostruire l'incidenza delle singole prestazioni sulla complessiva attività dell'ausiliario e sulla «formazione dell'intero reddito professionale del singolo prestatore» (sentenza n. 88 del 1970, (…) richiamata dalla sentenza n. 41 del 1996 (…). Tali presupposti difettano nel caso di specie".

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **262**, l'analoga voce in *L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati – Gli ausiliari del giudice.*

1.3. La tutela del lavoratore ceduto nei confronti del datore di lavoro cedente che non ottemperi all'ordine di riammissione nell'impresa dopo l'accertamento della nullità, inefficacia o inopponibilità della cessione del ramo d'azienda (diritto al risarcimento del danno e alla controprestazione)

La sentenza n. **29** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1206, 1207 e 1217 cod. civ. in tema di mora del creditore, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24, 111, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, in quanto, secondo il diritto vivente, limitano al risarcimento del danno, senza includere il diritto alla controprestazione, la tutela del lavoratore ceduto nei confronti del datore di lavoro cedente che non ottemperi all'ordine di riammissione nell'impresa dopo l'accertamento della nullità, inefficacia o inopponibilità della cessione del ramo d'azienda. Successivamente all'ordinanza di rimessione, le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno pronunciato la sentenza 7 febbraio 2018, n. 2990, che – nel dirimere la questione di massima di particolare importanza circa la natura retributiva o risarcitoria delle somme spettanti al lavoratore dopo l'accertamento dell'illecita interposizione di manodopera, nell'ipotesi in cui egli abbia invano messo a disposizione le proprie energie lavorative – ha sottoposto a revisione il diritto vivente sul quale poggiavano le censure. Nella loro complessa opera ricostruttiva, le sezioni unite

hanno preso le mosse dall'orientamento formatosi in tema di conseguenze della nullità del trasferimento d'azienda ed esteso alla fattispecie di interposizione illecita di manodopera; ed hanno puntualizzato che la consolidata qualificazione risarcitoria dell'obbligazione del cedente si fonda sul principio di corrispettività che permea il contratto di lavoro. Alla stregua di tale principio, al di fuori delle eccezioni tassativamente previste dalla legge o dal contratto, il diritto alla retribuzione sorge soltanto quando la prestazione lavorativa sia stata effettivamente resa. In caso contrario, sussiste, in capo al datore di lavoro, soltanto un obbligo di risarcire il danno. Tuttavia, una prospettiva costituzionalmente orientata ha imposto di rimeditare la regola della corrispettività nell'ipotesi di rifiuto illegittimo del datore di ricevere la prestazione lavorativa regolarmente offerta. Il riconoscimento di una tutela esclusivamente risarcitoria diminuirebbe, difatti, l'efficacia dei rimedi che l'ordinamento appresta per il lavoratore. Sul datore che persista nel rifiuto di ricevere la prestazione lavorativa, ritualmente offerta dopo l'accertamento giudiziale che ha ripristinato il *vinculum iuris*, continua dunque a gravare l'obbligo di corrispondere la retribuzione. Nella ricostruzione delle sezioni unite la disciplina del licenziamento illegittimo, che ascrive all'area del risarcimento del danno le indennità dovute dal datore di lavoro, si configura in termini derogatori e peculiari. Acquistano per contro valenza generale le affermazioni della sentenza costituzionale n. 303 del 2011, relativa alle conseguenze dell'illegittima apposizione del termine, ove si è precisato che, per effetto della decisione che rileva il vizio della pattuizione del termine e instaura un contratto a tempo indeterminato, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore, in ogni caso, le retribuzioni dovute, anche in caso di mancata riammissione effettiva. Da tali principi, le sezioni unite hanno ricavato, con portata generale, l'obbligo del datore moroso di corrispondere le retribuzioni al lavoratore che non sia stato riammesso in servizio, neppure dopo la pronuncia del giudice che abbia ripristinato la vigenza dell'originario rapporto di lavoro. In questa prospettiva, riveste un ruolo primario l'accertamento del giudice, che ristabilisce la *lex contractus* e che non può essere sminuito nella sua forza cogente dal protrarsi dell'inosservanza. Al profilo processuale fa riscontro, sul versante sostanziale, la particolare pregnanza dei diritti riconosciuti al lavoratore a fronte della mora del datore di lavoro. Tali diritti non si esauriscono nel rimedio risarcitorio ma includono anche il diritto alla controprestazione, in consonanza con i principi generali del diritto delle obbligazioni, che, pur con le peculiarità connaturate alla specialità del rapporto di lavoro, perseguono anche in quest'ambito un'essenziale funzione di tutela. L'indirizzo interpretativo indicato dal giudice *a quo* come diritto vivente è stato disatteso dalla pronuncia delle sezioni unite, che, da un lato, ha cercato di ricondurre a razionalità e coerenza il tormentato capitolo della mora del creditore nel rapporto di lavoro e, dall'altro, ha consentito di risolvere in via interpretativa i prospettati dubbi di costituzionalità. Sul punto della qualificazione retributiva dell'obbligazione del datore di lavoro moroso, che rappresenta il fulcro delle questioni, si è riscontrata una piena convergenza tra le enunciazioni di principio delle sezioni unite e l'assunto del rimettente: essa è valsa a privare di fondamento, nei termini indicati, le censure, insorte sulla base di un'interpretazione di segno antitetico (sentenze nn. 233 del 2003 e 56 del 1985). Spetta al rimettente rivalutare la questione interpretativa dibattuta nel giudizio principale, che investe il diritto del lavoratore ceduto, già retribuito dal cessionario, di rivendicare la retribuzione anche nei confronti del cedente.

1.4. La tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato licenziati dopo aver lavorato per almeno 270 giornate (modalità di determinazione dell'indennità)

La sentenza n. **30** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., dell'art. 32, primo comma, lett. a), della legge n. 264 del 1949 e dell'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007 che contengono la disciplina dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria dei lavoratori subordinati agricoli a tempo indeterminato e determinato. La Corte ha ricostruito il quadro normativo, evidenziando che gli operai agricoli a tempo indeterminato possono ottenere la prestazione previdenziale purché iscritti negli elenchi *ex* art. 12 del r.d. n. 1949 del 1940 "per almeno un anno oltre che per quello per il quale è richiesta l'indennità" e dopo avere "conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri". Secondo la sentenza n. 194 del 2017, "i menzionati 102 contributi giornalieri possono essere accreditati al lavoratore anche in uno solo dei due anni per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente". L'art. 32, primo comma, lett. a), della legge n. 264 del 1949, infine, stabilisce che la durata della corresponsione dell'indennità di disoccupazione essa è pari alla differenza tra il «numero di 270», che costituisce il parametro annuo di

riferimento, e il «numero delle giornate di effettiva occupazione prestate nell'anno» (comprese quelle per attività agricole in proprio o coperte da indennità di malattie, infortunio, maternità), sino a un massimo di 180 giornate. Tale disciplina è stata modificata per gli operai agricoli a tempo determinato dall'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007 che prevede che l'indennità di disoccupazione è corrisposta per una durata pari al «numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi» ovvero per un numero di giornate «pari a quelle lavorate», senza il limite delle 180 giornate annue. In ragione delle descritte modalità di determinazione delle giornate indennizzabili – poiché "il regime peculiare del trattamento di disoccupazione per i lavoratori agricoli prevede l'erogazione dell'indennità nell'anno successivo a quello in cui si è verificato l'evento della cessazione del rapporto di lavoro (sentenza n. 53 del 2017) (sentenza n. 194 del 2017, punto 3. del *Considerato in diritto)*" – l'indennità di disoccupazione ordinaria si qualifica sostanzialmente come una forma di integrazione salariale concessa *ex post* (sentenza n. 53 del 2017). Secondo la Corte, per evitare il rischio della mancanza di tutela per gli operai agricoli a tempo indeterminato licenziati dopo avere lavorato per 270 o più giornate, è possibile un'interpretazione delle norme volta a riconoscere ai lavoratori il diritto a ottenere l'indennità di disoccupazione agricola per l'anno successivo a quello durante il quale sono stati disoccupati per l'intera durata. Con la sentenza n. 194 del 2017 è stato chiarito che "il requisito contributivo dell'avere 'conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri' deve essere inteso nel senso che tali contributi 'possono essere accreditati al lavoratore anche in uno solo dei due anni per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente' (punto 3. del *Considerato in diritto*)". Tale interpretazione dell'art. 32, primo comma, lettera a), della legge n. 264 del 1949 è conforme agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. e comporta dunque l'indennizzabilità – almeno sotto il profilo dell'esistenza del requisito contributivo – dell'anno successivo a quello in cui si è svolta l'attività lavorativa, anche quando esso sia privo, totalmente, di giornate "lavorate". La Corte, poi, non ha ravvisato alcuna lesione dell'art. 3 Cost. in quanto la diversità di disciplina della tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato rispetto a quella prevista per i lavoratori a tempo indeterminato degli altri settori produttivi e per i lavoratori agricoli a tempo determinato non può ritenersi, di per sé, lesiva del principio di eguaglianza. È, infatti, possibile "che il legislatore disciplini variamente la tutela contro la disoccupazione, al fine di adeguarla alla natura delle diverse attività lavorative (sentenza n. 160 del 1974), con il limite che 'le differenze di trattamento tra le varie categorie di lavoratori debbano essere "razionalmente giustificabili", in quanto fondate su valide e sostanziali ragioni […] (sentenza n. 160 del 1974)' (sentenza n. 194 del 2017, punto 2.3. del Considerato in diritto)". Rispetto alla disciplina prevista per la generalità degli altri lavoratori a tempo indeterminato la diversità di disciplina si giustifica perché anche "il lavoro subordinato agricolo a tempo indeterminato non può non dirsi condizionato – almeno in alcuni casi e in una qualche misura – dalla stagionalità (sentenze n. 53 del 2017, n. 192 del 2005, n. 497 del 1988, n. 213 del 1986) e dagli agenti atmosferici e naturali in genere, elementi questi suscettibili di incidere sui ritmi produttivi e sull'attività lavorativa". Quanto alla differenziazione della tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli, rispettivamente, a tempo indeterminato e a tempo determinato, va rilevato che "tali rapporti di lavoro si differenziano perché l'estinzione del primo si ha soltanto al verificarsi di circostanze non previste al momento della conclusione del contratto di lavoro, mentre il secondo nasce limitato nel tempo e si estingue alla data, già conosciuta dalle parti al momento della conclusione del contratto di lavoro, che ne definisce il termine di durata". In altri termini, "la diversità dei due rapporti di lavoro rende, in particolare, non irragionevole che la corresponsione dell'integrazione del reddito, in cui si sostanzia la tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli, venga stabilita, per i lavoratori a tempo determinato, per una durata corrispondente alle giornate 'lavorate' anziché a quelle 'non lavorate', come avviene per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato".

1.5. La discrezionalità del legislatore nell'incentivare la prosecuzione dell'attività lavorativa

Per costante giurisprudenza (da ultimo, sentenza n. 104 del 2018), richiamata dalla sentenza n. **159**, "ben può il legislatore disincentivare i pensionamenti anticipati" (sentenza n. 416 del 1999) e, in pari tempo, "promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita", come si è avuto occasione di affermare in riferimento alla valutazione dei particolari servizi prestati da dipendenti civili e militari dello Stato (sentenza n. 39 del 2018) e in tema di coefficiente di trasformazione della contribuzione versata, più elevato per chi presti servizio più a lungo (sentenza n. 23 del 2017). "Le scelte discrezionali adottate in tale ambito dal legislatore, anche in un'ottica di salvaguardia della sostenibilità del sistema previdenziale,

non possono tuttavia sacrificare in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.".

1.6. Le indennità di fine rapporto come retribuzione differita con funzione previdenziale

La sentenza n. **159** ha puntualizzato che le indennità di fine rapporto, "pur nella differente configurazione che hanno assunto nel volgere degli anni, si atteggiano come una categoria unitaria connotata da identità di natura e funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo" (sentenza n. 243 del 1993). L'evoluzione normativa "ha ricondotto le indennità di fine rapporto erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell'ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato dall'art. 2120 del codice civile (…). Tale processo di armonizzazione, contraddistinto anche da un ruolo rilevante dell'autonomia collettiva (sentenza n. 213 del 2018), rispecchia la finalità unitaria dei trattamenti di fine rapporto, che si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva. Nel settore pubblico, le indennità in esame presentano una natura retributiva, avvalorata dalla correlazione della misura delle prestazioni con la durata del servizio e con la retribuzione di carattere continuativo percepita in costanza di rapporto. Esse rappresentano il frutto dell'attività lavorativa prestata" (sentenza n. 106 del 1996) e "costituiscono parte integrante del patrimonio del beneficiario, che spetta ai superstiti nel caso di decesso del lavoratore in servizio" (sentenza n. 243 del 1997). "Le indennità sono corrisposte al momento della cessazione dal servizio allo scopo precipuo di agevolare il superamento delle difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione (…). In questo si coglie la funzione previdenziale che coesiste con la natura retributiva e rappresenta l'autentica ragion d'essere dell'erogazione delle indennità dopo la cessazione del rapporto di lavoro. (…) Il carattere di retribuzione differita, comune a tali indennità, le attira nella sfera dell'art. 36 Cost., che prescrive, per ogni forma di trattamento retributivo, la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e l'idoneità a garantire, in ogni caso, un'esistenza libera e dignitosa".

1.7. Il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio (in particolare, il termine di liquidazione di 24 mesi nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio o dell'anzianità massima) – Monito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **159**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

2. La previdenza

2.1. Il nuovo regime di limitata pignorabilità dei trattamenti pensionistici accreditati su conto corrente bancario o postale del debitore: estensione alle procedure esecutive pendenti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 83 del 2015 (seguito al monito contenuto nella sentenza n. 85 del 2015)

In tema di impignorabilità dei trattamenti pensionistici accreditati sul conto corrente del debitore, la sentenza n. **12** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 23, comma 6, del d.l. n. 83 del 2015, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2015, nella parte in cui non prevede che l'ottavo comma dell'art. 545 cod. proc. civ. si applichi, oltre che alle procedure esecutive aventi ad oggetto prestazioni pensionistiche iniziate successivamente alla data di entrata in vigore del predetto d.l., anche a quelle pendenti alla stessa data. Secondo la Corte, nel bilanciamento tra valori costituzionalmente protetti, l'esigenza di salvaguardare l'affidamento nella certezza giuridica di chi ha avviato il pignoramento nella piena vigenza della disciplina antecedente che lo consentiva, recede rispetto al principio costituzionale di tutela del fine solidaristico di garantire l'emancipazione dal bisogno del pensionato. Il Collegio ha ricordato il proprio orientamento secondo cui, poiché l'impignorabilità parziale dei trattamenti pensionistici è posta a tutela dell'interesse di natura pubblicistica consistente nel garantire al pensionato i mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita, la parte necessaria per assicurare tali mezzi deve essere sottratta al generale regime di pignorabilità (*ex plurimis*, sentenza n. 506 del 2002). Nella sentenza n. 85 del 2015 era stato precisato "che non può sostenersi (…) che le ipotesi di impignorabilità dei crediti da pensione possano estendersi, attraverso l'interpretazione giuridica o un'eventuale pronuncia additiva di questa Corte, alla disciplina del pignoramento sul conto corrente. Ciò

per due distinti ordini di motivi: i limiti alla pignorabilità dei beni del debitore sono deroghe al principio generale della responsabilità patrimoniale, tassativamente previste dalla legge e, per questo motivo, non suscettibili di estensione analogica; un'eventuale pronuncia additiva di questa Corte non potrebbe essere a rime obbligate, dal momento che il credito da pensione è situazione giuridica profondamente diversa dal credito di conto corrente e che, conseguentemente, l'indefettibile principio costituzionale di tutela del fine solidaristico (di garantire l'emancipazione dal bisogno del pensionato) non può trovare soluzione obbligata attraverso l'automatica riproduzione di una norma appartenente ad un contesto giuridico diverso. (…) Il *vulnus* riscontrato e la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo per assicurare condizioni di vita minime al pensionato, se non inficiano (…) la ritenuta inammissibilità delle questioni 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 sottolineare la necessità che lo stesso legislatore dia tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia". Nel contesto in cui il legislatore, ottemperando al monito della Corte, ha effettivamente esercitato la sua discrezionalità per garantire la necessaria tutela al pensionato che fruisce dell'accredito sul conto corrente, risultava irragionevole che tale tutela non sia stata estesa alle situazioni pendenti al momento in cui la stessa riforma è entrata in vigore.

2.2. Gli sgravi contributivi riguardanti le zone agricole svantaggiate o di montagna: la rilevanza della provenienza del prodotto (illegittimità del divieto di ripetizione dei maggiori contributi versati prima dell'adozione di norma interpretativa)

La sentenza n. **49** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 32, comma 7-*ter*, secondo periodo, del d.l. n. 69 del 2013, in materia di sgravi contributivi riguardanti zone agricole svantaggiate o di montagna. La disposizione censurata, nell'offrire un'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988, attribuiva rilievo dirimente, ai fini del godimento dell'agevolazione, alla provenienza del prodotto da zone di montagna o svantaggiate, essendo ininfluente la localizzazione delle cooperative e dei consorzi o l'attività contrattuale esercitata dai soci. Disponeva, tuttavia, l'irripetibilità dei versamenti contributivi effettuati nella misura ordinaria prima dell'entrata in vigore della disciplina interpretativa. Dopo aver confermato il carattere interpretativo della norma, "avvalorato non soltanto dalla espressa qualificazione che la legge racchiude, ma soprattutto dalla finalità che la disciplina si propone", la Corte ha ritenuto che "quella della provenienza del prodotto costituisce una scelta coerente con la finalità di promozione che il legislatore discrezionalmente si prefigge nel valutare mutevoli situazioni di svantaggio di particolari territori" (sentenza n. 354 del 1992, ordinanza n. 184 del 1999). Ha chiarito, inoltre, che "la legge interpretativa, che incide inequivocabilmente sui rapporti pendenti, applica anche alle fattispecie pregresse il significato normativo che il legislatore sceglie di enucleare tra le plausibili varianti di senso di una determinata previsione". Tuttavia, nel caso di specie, era stata sancita una limitazione alla efficacia retroattiva della norma, che non poteva essere superata con una interpretazione adeguatrice e contrastava con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza e del canone di ragionevolezza. Ripercorrendo la propria giurisprudenza in materia, il Collegio ha ribadito che "il legislatore ben potrebbe introdurre un regime contributivo più favorevole, senza estenderne gli effetti al passato, con ciò esercitando la sua prudente discrezionalità. (…) Sarebbe tuttavia irragionevole una disciplina di interpretazione autentica che qualificasse un versamento come non dovuto fin dall'origine e in pari tempo escludesse la ripetizione degli importi già versati nell'apparente adempimento della (in realtà inesistente) obbligazione" (sentenza n. 82 del 2013). Oltre che intrinsecamente contraddittoria "tale disciplina è foriera di una ingiustificata disparità di trattamento" (sentenze nn. 227 del 2009, 292 del 1997 e 421 del 1995). Dopo aver tracciato un chiaro discrimine rispetto alla diversa fattispecie del condono - in cui le norme si limitano ad incentivare i pagamenti non ancora effettuati, per ragioni connesse ad esigenze della finanza pubblica e, pertanto, non possono che applicarsi a coloro che ancora debbono regolarizzare la propria posizione (sentenze nn. 330 del 2007, 234 del 2006, 320 del 2005, 416 del 2000; ordinanza n. 303 del 1997) – la Corte ha ritenuto che la riscontrata disparità di trattamento non fosse giustificata dalla peculiarità dell'obbligazione contributiva e dell'agevolazione corrispondente. La "modulazione temporale della disciplina pregiudica il datore di lavoro che sia stato sollecito nell'adempiere al proprio debito e premia chi, nella medesima situazione, non abbia eseguito alcun pagamento. L'intervenuto pagamento, dato contingente ed estrinseco rispetto alla *ratio* del beneficio, diviene irragionevole elemento distintivo di fattispecie omogenee. Al trattamento deteriore dell'obbligato, che abbia scelto di uniformarsi ai tempi prescritti dalla legge, fa riscontro una

disciplina di incongruo privilegio per chi abbia invece procrastinato il pagamento dell'importo dovuto e si trovi così a beneficiare dell'agevolazione estesa dalla legge anche ai periodi già trascorsi".

2.3. La rideterminazione retroattiva dei criteri di attualizzazione delle quote dei vitalizi spettanti agli ex consiglieri regionali superiori al tetto del 30,40% dell'indennità parlamentare (ragionevole correzione degli effetti di una normativa in controtendenza rispetto alle esigenze di risparmio indotte dalla crisi economica)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **108**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino-Alto Adige*.

2.4. L'accertamento dei contributi previdenziali agricoli basato sulla stima tecnica del fabbisogno di manodopera dell'azienda

La sentenza n. **121** ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 (sostituito dal d.l. n. 510 del 1996), impugnato, in relazione agli artt. 38 e 3 Cost., nella parte in cui impone all'INPS di richiedere alle imprese agricole contributi previdenziali non collegati a soggetti nominativamente individuati bensì sulla base di un fabbisogno presuntivo determinato in forza di una stima tecnica. Invero, l'imposizione al datore di lavoro agricolo dei contributi per il maggior numero di giornate determinate mediante la stima tecnica a mezzo visita ispettiva e sulla base delle retribuzioni medie per l'anno "è pienamente compatibile con la garanzia della tutela previdenziale (…). Tale imposizione, infatti, si traduce in un incremento dell'apporto finanziario al sistema previdenziale e dunque non pregiudica la tutela dei lavoratori, ma comporta un rafforzamento della copertura che gli enti previdenziali possono assicurare agli stessi". La censura di violazione del principio di uguaglianza è collegata alla motivazione della sentenza n. 65 del 1962 che rilevò il contrasto con l'art. 3 Cost. dell'accertamento dei contributi agricoli fondato sul criterio presuntivo dell'ettaro-coltura, in ragione del fatto che esso, applicandosi rispetto alle zone, non era idoneo ad accertare l'impiego di manodopera rispetto alle singole aziende, considerate nella loro peculiare struttura e organizzazione. L'accertamento previdenziale disciplinato dalla norma censurata si fonda, invece, sull'utilizzazione degli esiti della stima tecnica prevista dal precedente comma 2. "Con essa l'INPS, sulla base di quanto rilevato a mezzo visita ispettiva dell'azienda, ne determina il fabbisogno di manodopera in relazione a elementi distintivi, quali sono l'ordinamento colturale dei terreni, il bestiame allevato, i sistemi di lavorazione praticati da ciascuna azienda, anche sulla scorta di consuetudini locali". Pertanto, a differenza dell'accertamento in base al criterio dell'ettaro-coltura, quello in esame "ha riguardo al fabbisogno di giornate lavorative di ciascuna singola specifica azienda agricola, considerata nella sua peculiare struttura e nell'organizzazione che la caratterizza. Ciò esclude, in tutta evidenza, che dall'applicazione di tale accertamento possa discendere la lamentata conseguenza di imporre una contribuzione diversa a datori di lavoro che si trovano nella stessa condizione o una contribuzione uguale a datori di lavoro che si trovano in condizioni diverse". Infine, la disposizione appare ragionevolmente e chiaramente diretta a "evitare l'evasione contributiva nel settore agricolo". L'orientamento della giurisprudenza di legittimità nel senso che la questione dell'imputazione soggettiva dei contributi non rileva nel rapporto contributivo tra datore di lavoro agricolo e INPS "trova ragionevole giustificazione nelle obiettive difficoltà di accertamento dei rapporti di lavoro in agricoltura e dei relativi contributi, poiché il settore agricolo è caratterizzato dall'essere l'attività lavorativa spesso discontinua e prestata in favore di una pluralità di datori di lavoro nel corso dell'anno" (sentenza n. 192 del 2005). Né l'imposizione di contributi previdenziali in assenza della previa individuazione dei lavoratori utilizzati converte di fatto l'obbligazione contributiva in una sanzione o in un tributo. "Sia la quantificazione delle somme imposte – che corrispondono alla contribuzione dovuta in relazione al maggior numero di giornate lavorative accertate e alla retribuzione media per esse determinata nell'anno – sia l'evidente destinazione delle stesse al finanziamento della tutela previdenziale del lavoro, confermano la natura sostanzialmente previdenziale dei contributi richiesti al datore di lavoro". Tali caratteristiche, nell'escluderne sia il fondamento nella capacità contributiva sia la generica destinazione al concorso alle spese pubbliche, inducono a negare che i contributi stessi abbiano natura tributaria o sanzionatoria e che si prefiggano finalità punitive.

2.5. L'applicazione del principio di neutralizzazione contributiva alla determinazione del trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali INPS

La sentenza n. **177** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, secondo comma, lett. b), del d.l. n. 78 del 2010, impugnato in

riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui avrebbe potuto comportare che l'entità del trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi iscritti alle gestioni separate dell'INPS venisse determinata con riferimento agli ultimi dieci anni (ovvero le 520 settimane *ex* art 5, comma 1, della legge n. 223 del 1990) e agli ultimi quindici anni (ovvero le 780 settimane *ex* art. 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995) di redditi coperti da contribuzione antecedenti alla data di insorgenza del diritto alla pensione, anziché a quella di maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento. "Con riferimento al sistema pensionistico dei lavoratori subordinati, la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 82 del 2017) ha ripetutamente evidenziato l'irragionevolezza di un meccanismo di determinazione della retribuzione pensionabile, che, pur preordinato a garantire al lavoratore una più favorevole base di calcolo per la liquidazione della pensione, conduceva a risultati antitetici, in quanto correlata all'ultimo scorcio della vita lavorativa, incidendo in senso riduttivo sulla pensione potenzialmente già maturata". La censura poggiava sull'assunto che, in base alla norma in esame, l'ulteriore contribuzione versata nel periodo di attesa per la decorrenza del trattamento (cd. "finestra"), anziché incrementare il trattamento calcolabile alla data della maturazione del requisito contributivo, ne poteva comportare la riduzione. La questione è risultata superata dalla sopravvenuta sentenza n. 173 del 2018 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, della legge n. 223 del 1990 e 1, comma 18, della legge n. 335 del 1995 "nella parte in cui ai fini della determinazione delle quote del trattamento pensionistico, nel caso di prosecuzione della contribuzione da parte dell'assicurato lavoratore autonomo che abbia già conseguito la prescritta anzianità minima, non prevedono l'esclusione dal computo della contribuzione successiva ove comporti un trattamento pensionistico meno favorevole". "L'intervenuto riconoscimento dell'operatività del principio di neutralizzazione anche per i lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'INPS ne consente dunque l'applicazione allo specifico caso" (riguardante un artigiano).

2.6. Il trattamento tributario del riscatto della posizione individuale maturata presso una forma di previdenza complementare collettiva (estensione ai dipendenti pubblici del più favorevole regime previsto per i dipendenti privati nel periodo 2007-2017)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **218**, l'analoga voce in *I tributi*.

2.7. La soppressione dal 1° settembre 2014 dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione, attribuiti ai dirigenti cessati dal servizio dopo il 1° ottobre 1990 (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. **240** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, 38 e 53 Cost., dell'art. 12, commi 3 e 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2014 che dispone, a decorrere dal 1° settembre 2014, la cessazione dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali di funzione dirigenziale, previsti dall'art. 100, commi da 3 a 6, della legge regionale n. 18 del 1996 a beneficio di chi, alla data della sua entrata in vigore, percepiva l'indennità di funzione ex legge regionale n. 53 del 1981. In via preliminare, il Collegio ha descritto la cornice normativa in cui si collocano le disposizioni impugnate. La legge regionale del 1981, adottata nell'esercizio della potestà legislativa primaria in materia di stato giuridico ed economico dei dipendenti della Regione e della potestà legislativa integrativa ed attuativa in materia di previdenza, poneva rimedio ad una disparità di trattamento a danno dei dirigenti regionali (ai quali L'INPDAP, in assenza di disposizioni specifiche, negava che l'indennità di funzione concorresse a determinare il trattamento pensionistico), attribuendo loro un'indennità mensile, di "carattere pensionabile", proporzionale alla durata dell'incarico. L'art. 38 del d.P.R. n. 333 del 1990 ha riconosciuto ai dirigenti del comparto Regioni ed enti locali, a far data dal 1° ottobre 1990, un'indennità connessa all'effettivo esercizio delle funzioni ritenuta dall'INPDAP, nel 1994, integralmente computabile ai fini della determinazione della pensione. A seguito dei rilievi della Corte dei Conti che, viste le notevoli difformità tra i trattamenti di quiescenza corrisposti ai dirigenti della Regione autonoma e quelli erogati alla generalità dei dirigenti pubblici, riteneva violato l'obbligo di garantire l'equilibrio delle gestioni previdenziali, l'art. 100 della legge regionale n. 18 del 1996 ha abrogato le disposizioni della legge regionale del 1981 che includevano l'indennità di funzione nel computo del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita. Tuttavia, il comma 4 del citato art. 100, per salvaguardare i diritti acquisiti dai dipendenti che alla data della sua entrata in vigore godevano dei menzionati trattamenti differenziali, aveva previsto a beneficio degli stessi la corresponsione di un importo pari alla differenza tra quanto maturato in base alle disposizioni abrogate e l'incremento del trattamento di quiescenza, dovuto al computo dell'indennità di funzione, riconosciuto dall'INPDAP. Il Collegio ha osservato che

l'eliminazione dei trattamenti differenziali, operata dalle disposizioni impugnate, non comportando "una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico", non configura un prelievo tributario, bensì rappresenta "una innovazione che si riverbera sullo stesso rapporto sinallagmatico, in quanto fa riscontro al carattere pensionabile dell'indennità di funzione nel sistema della previdenza generale". L'eliminazione di un trattamento aggiuntivo, quindi, non si atteggia come un "prelievo a carico del beneficiario della pensione, ma come misura di razionalizzazione" (sentenze nn. 250 del 2017 e 70 del 2015) e ciò non consente di ipotizzare una violazione dell'art. 53 Cost. Né la fattispecie è qualificabile come contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici di importo più elevato (sentenze nn. 116 del 2013 e 173 del 2016). Il Collegio ha respinto anche le censure di disparità di trattamento, formulate in riferimento al mantenimento della previsione del comma 2 dell'art. 100, in base alla quale il personale della Regione cessato alla data del 30 settembre 1990 (prima del riconoscimento della pensionabilità dell'indennità di funzione nel sistema previdenziale generale) continua a beneficiare dei menzionati trattamenti previdenziali aggiuntivi. Infatti, se fosse stata abrogata dalla legge del 2014 anche questa previsione, i dirigenti regionali cessati al 30 settembre 1990 non avrebbero goduto, in rapporto all'indennità di funzione "di alcuna tutela previdenziale, riconosciuta ai dirigenti regionali soltanto a decorrere dal 1° ottobre 1990". In ordine alle censure di violazione del principio di legittimo affidamento, si è osservato che per i "rapporti previdenziali riconducibili alla categoria dei rapporti di durata non si può discorrere di un legittimo affidamento nella loro immutabilità" (sentenza n. 127 del 2015). Il mutamento, che opera solo per il futuro, non intaccando le erogazioni già corrisposte, elimina un trattamento previdenziale di favore previsto dalla disciplina speciale regionale che "ha perso la sua ragion d'essere allorché è stato riconosciuto il carattere pensionabile dell'indennità di funzione dei dirigenti regionali". Inoltre, l'eliminazione del trattamento differenziale non ha sacrificato il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost. Il perseguimento degli obiettivi di proporzionalità e adeguatezza della tutela previdenziale non impone "di estendere indefinitamente il godimento di un trattamento favorevole (…) ancorato a un diverso contesto normativo, che non computava in alcun modo l'indennità di funzione dirigenziale nella determinazione del trattamento di quiescenza, e non proporzionato rispetto alle provviste contributive effettivamente versate". È stato così ritenuto preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento "l'esigenza di ripristinare criteri di equità e ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore" (sentenza n. 108 del 2019). Infine, le norme impugnate non hanno comportato "un sacrificio intollerabile dei diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, in quanto la tutela dei dirigenti pensionati, con riguardo alla singola voce dell'indennità di funzione, è assicurata in termini coerenti con la disciplina della previdenza pubblica" (sentenze nn. 178 del 2015, 70 del 2015 e 159 del 2019).

2.8. L'esonero contributivo dei datori di lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate negli anni 2015-2016 (la diversa condizione del lavoratore beneficiario di CIGS e del soggetto privo di occupazione)

L'ordinanza n. **256** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 118, della legge n. 190 del 2014 e 1, comma 178, della legge n. 208 del 2015, impugnati in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – nel disporre un esonero contributivo a favore del datore di lavoro per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate nel 2015 e nel 2016 – non prevedono il medesimo beneficio per le assunzioni di lavoratori destinatari, nei sei mesi precedenti, del trattamento di integrazione salariale straordinaria. La condizione del lavoratore beneficiario dei trattamenti di integrazione salariale e quella della persona disoccupata o inoccupata differiscono profondamente, sia dal punto di vista giuridico, sia da quello fattuale. In particolare, differisce il sistema di ammortizzatori sociali applicabile: per i lavoratori in cassa integrazione straordinaria (CIGS), lo specifico sistema degli ammortizzatori previsti dal d.lgs. n. 148 del 2015 in costanza di rapporto di lavoro, mentre per gli inoccupati e i disoccupati, quello di cui al d. lgs. n. 22 del 2015, operante in caso di disoccupazione involontaria. Inoltre, in caso di fruizione del trattamento straordinario di integrazione salariale a ore zero il rapporto di lavoro, "per quanto sospeso nei suoi principali obblighi sinallagmatici" continua a produrre effetti, tra cui il computo, *ex* art. 2120, terzo comma, cod. civ., dell'equivalente delle retribuzioni non corrisposte ai fini della determinazione del trattamento di fine rapporto ed il riconoscimento del periodo di sospensione dal lavoro ai fini previdenziali, tramite l'istituto della contribuzione figurativa. La precedente sentenza n. 184 del 2000 aveva già rilevato la diversità strutturale tra le due situazioni, evidenziando altresì che la CIGS,

presupponendo prospettive di ripresa dell'attività lavorativa, ha la medesima funzione anche quando viene concessa a seguito di cessazione di attività, di apertura di procedura concorsuale o quale trattamento in deroga. La evidente diversità giuridica e sostanziale tra la situazione del lavoratore beneficiario di CIGS e quella del soggetto privo di occupazione a tempo indeterminato da oltre sei mesi giustificano il differente regime contributivo, conseguente all'applicazione delle disposizioni censurate, che, pertanto, devono ritenersi conformi ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

3. L'assistenza

3.1. La concessione dell'assegno sociale allo straniero: il requisito ulteriore della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (legittimità in riferimento a una prestazione rivolta a soggetti stabilmente inseriti in Italia)

La sentenza n. **50** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 10, commi primo e secondo, 117, primo comma, Cost. e 14 CEDU, nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo). In via preliminare, la Corte – nel chiarire la portata della norma dell'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, che dispone che l'assegno sociale, a decorrere dal 1° gennaio 2009, è corrisposto «agli aventi diritto, a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per almeno dieci anni nel territorio nazionale» – ha precisato che la norma non detta un criterio sostitutivo rispetto al requisito del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo ma prevede due criteri cumulativi. La disciplina censurata – che richiede il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo come presupposto per godere di una provvidenza economica, quale l'assegno sociale che si rivolge a chi abbia compiuto 65 anni di età – non è stata ritenuta discriminatoria né manifestamente irragionevole. Infatti, "la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di 'un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale' (sentenza n. 222 del 2013), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona". Entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva n. 2003/109/CE, attuata con d.lgs n. 3 del 2007 e, comunque, nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore può "riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui *status* vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza". Dunque, stante la limitatezza delle risorse disponibili e fermo restando il confine invalicabile indicato, rientra "nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori. Per esse, laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo". Non è stata condivisa neppure la censura basata sul fatto che la cittadinanza italiana ed europea non possa costituire un elemento idoneo per selezionare gli aventi diritto alla prestazione. Infatti, "l'elemento di discrimine basato sulla cittadinanza è stato ritenuto in contrasto con l'art. 3 Cost. e con lo stesso divieto di discriminazione formulato dall'art. 14 CEDU, solo con riguardo a prestazioni destinate al soddisfacimento di bisogni primari", alle quali l'assegno sociale non è equiparabile, e volte alla "garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto (…) o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità", di volta in volta con specifico riguardo alla pensione di inabilità, all'assegno di invalidità, all'indennità per ciechi e sordi e all'indennità di accompagnamento (sentenze nn. 230 e 22 del 2015, 40 del 2013, 329 del 2011, 187 del 2010, 11 del 2009 e 306 del 2008).

3.2. L'indennizzo riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide (estensione del beneficio ai nati nel 1958 e nel 1966 a far data dal 1° gennaio 2008)

La sentenza n. **55** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 21-*ter*, comma 1, del d.l. n. 113 del 2016, nella parte in cui riconosceva l'indennizzo *ex* art. 1 della legge n. 229 del 2005 anche ai soggetti nati nel 1958 e nel 1966 affetti da sindrome da talidomide (determinata dalla somministrazione

dell'omonimo farmaco e manifestatasi nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della micromelia) dal 21 agosto 2016 (data di entrata in vigore della legge di conversione) anziché dalla medesima data, il 1° gennaio 2008, prevista dall'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007 per i soggetti affetti dalla stessa sindrome nati negli anni dal 1959 al 1965 e coincidente con la sua entrata in vigore. La Corte ha chiarito che "non si è in presenza di due distinte provvidenze, ma dello stesso indennizzo", con conseguente necessità che "i due gruppi di destinatari (…), sia pur identificati in diversi atti normativi, siano trattati in modo eguale, anche quanto alla decorrenza del beneficio"; e che "i due gruppi di soggetti ammessi all'identico beneficio non si trovano in una condizione diversa al cospetto delle vicende relative alla commercializzazione in Italia del farmaco talidomide e del relativo ruolo delle autorità sanitarie". Premesso che il farmaco è stato effettivamente commercializzato dal 1959 al 1962 e ha avuto validità fino al 1965, "del tutto analoga sarebbe comunque, nei due casi, (…) la «imputabilità allo Stato» delle conseguenze dannose del talidomide: infatti, al pari che per i nati dal 1959 al 1965, anche per i nati nel 1966 l'assunzione del farmaco può essere direttamente correlata alla sua commercializzazione, consentita in Italia negli anni immediatamente precedenti, assunzione tale, considerato il periodo di validità del farmaco stesso, da protrarre i suoi effetti fino a quell'anno; mentre, per i nati nell'anno 1958, l'assunzione può dipendere dall'eventuale ingresso del farmaco in territorio italiano dai mercati stranieri, in virtù della sua registrazione operata in data 2 aprile 1958". In realtà, "nel caso del talidomide, il riconoscimento dell'indennizzo prescinde da qualsiasi «imputabilità» alle autorità sanitarie della menomazione della salute. L'indennizzo (…) è stato originariamente previsto dalla legge n. 244 del 2007 con decorrenza non dal momento dell'evento dannoso, ma da una data ampiamente successiva, discrezionalmente individuata dal legislatore". Sia la misura originaria che la seconda, costituente una mera estensione della prima, "presentano natura assistenziale, basandosi sulla solidarietà collettiva, alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost., garantita ai cittadini in una situazione di bisogno che il legislatore, nella sua discrezionalità, ha ritenuto meritevole di particolare tutela". La ragione della denunciata delimitazione temporale della decorrenza del beneficio è stata esclusivamente di ordine finanziario, come comprovato dall'esame dell'*iter* parlamentare di approvazione del disegno di legge di conversione del d.l. n. 113 del 2016. Le Commissioni bilancio di entrambi i rami del Parlamento "hanno espresso parere non ostativo alla estensione dell'indennizzo ai nati negli anni 1958 e 1966, a condizione che la misura non ponesse in capo ai beneficiari il diritto alla corresponsione degli arretrati e dei relativi interessi". "Considerando il necessario bilanciamento tra esigenza di tutela del diritto al sostegno assistenziale, da una parte, e garanzia del mantenimento dell'equilibrio nella gestione delle risorse finanziarie disponibili, dall'altra", non si è messo in discussione il punto di equilibrio individuato dal legislatore del 2007, che fa decorrere il riconoscimento del beneficio, per i soggetti nati tra il 1959 e il 1965, dal 1° gennaio 2008, bensì la scelta operata dal legislatore del 2016, il quale – nel decidere di estendere l'indennizzo ai soggetti nati nel 1958 e nel 1966, ricorrendo i medesimi presupposti di tutela – ha imposto una decorrenza del beneficio diversa e ben più penalizzante. Ciò ha determinato una differenza di trattamento priva di giustificazione.

3.3. Il contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni, ad esse assegnate nell'ambito del riordino delle Province, relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità e al supporto organizzativo del servizio di istruzione

La sentenza n. **83** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 38, commi terzo e quarto, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119, quarto comma, Cost. La disposizione provvede a rifinanziare, esclusivamente per il 2018, un contributo alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio. Dopo aver riaffermato la natura fondamentale del diritto all'istruzione delle persone con disabilità, garantito dall'art. 38 Cost. e tutelato anche dall'art. 24 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, la Corte ha ribadito che il legislatore, chiamato a predisporre gli strumenti anche finanziari necessari alla effettiva realizzazione di tale diritto, è tenuto ad assicurare la tutela del nucleo essenziale con scelte finanziarie che non lascino incerta nell'*an* e nel *quantum* la misura della contribuzione (sentenza n. 275 del 2016) poichè la certezza delle disponibilità finanziarie è necessaria a garantire i servizi che richiedono di essere erogati senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica

(sentenze nn. 192 e 110 del 2017). "Alla realizzazione dei diritti costituzionali fondamentali delle persone con disabilità partecipano, con lo Stato, gli enti locali minori e le Regioni, nel quadro dei principi posti dalla legge […]. Alle Regioni, in particolare, sono affidati sia interventi diretti, sia compiti di disciplina dei modi e livelli qualitativi di erogazione dei vari servizi da parte dei suddetti enti locali (sentenza n. 406 del 1992). (…) L'erogazione dei servizi relativi all'assistenza degli studenti con disabilità è stata interessata dal trasferimento delle funzioni non fondamentali conseguenti al riordino delle Province (…) e ulteriormente sviluppata dal legislatore nel 2015". Infatti, l'art. 1, comma 947, della legge n. 208 del 2015 - in attuazione dei principi in materia di effettività delle garanzie dei diritti sopra richiamati, assicurando il finanziamento delle funzioni in discorso anche nella fase di passaggio delle competenze dalle Province alle Regioni - ha previsto l'attribuzione alle Regioni di un contributo di 70 milioni di euro per l'anno 2016 per l'esercizio delle predette funzioni, poi ripartiti con d.P.C.m. Allo stesso modo, l'art. 8 della legge n. 232 del 2016 "ha autorizzato l'impegno e il pagamento delle spese del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per l'anno finanziario 2017 (…) e nel suddetto stato di previsione (…) è iscritto, per l'esercizio finanziario 2017, il fondo da assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, con lo stanziamento di 75 milioni di euro". La disposizione impugnata, che ha stanziato un contributo di 75 milioni di euro per il 2018 per la copertura finanziaria delle funzioni *de quibus*, ha operato in continuità con la precedente normativa. "In una complessa fase di transizione, come è quella che si è innescata con il riordino delle Province, può ritenersi non irragionevole che il legislatore scelga di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime". In tale direzione ha operato anche l'art. 1, comma 561, della legge n. 145 del 2018, che, "conclusasi la fase di passaggio, incrementa le risorse disponibili di ulteriori 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 e doverosamente assicura allo stanziamento un orizzonte temporale più ampio, utile per un'adeguata programmazione triennale dell'esercizio delle funzioni di assistenza scolastica agli studenti con disabilità da parte delle Regioni". Conclusivamente, la disposizione impugnata, scevra di quella aleatorietà e incertezza, nell'*an* e nel *quantum*, che ne determinerebbe l'incostituzionalità, ed "in linea con le leggi di bilancio dei due anni precedenti, rinnova il finanziamento per l'anno di riferimento, senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità; erogazione che deve essere sempre comunque assicurata e finanziata".

4. L'iniziativa economica

4.1. Il limite dei preminenti valori costituzionali

"In base all'art. 41, secondo comma, Cost. la libertà di iniziativa economica è tutelata a condizione che non comprometta altri valori che la Costituzione considera preminenti: essa non può, infatti, svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Così la sentenza n. **141**.

4.2. L'autonomia negoziale

4.2.1. La disciplina dell'arbitrato

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **21**, la voce *L'impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il giudizio arbitrale*.

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **58**, la voce *Le controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee: l'obbligo della preventiva e motivata autorizzazione dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria e del ricorso all'arbitrato (disciplina transitoria e a regime)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il giudizio arbitrale*.

4.2.2. Le locazioni turistiche (norme della Regione Lombardia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **84**, l'analoga voce in *Le materie di competenza residuale – Turismo*.

4.3. Il diritto di cessione degli impianti fotovoltaici a terra ed eolici

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, la voce *Il divieto di cessione a terzi, costituenti un unico centro decisionale, di più impianti fotovoltaici a terra ed eolici autorizzati con la procedura abilitativa*

semplificata (PAS) in caso di superamento della soglia di 200 kW (opzione preclusa al legislatore lucano) in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

4.4. La disciplina del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari (non invocabilità dell'art. 41 Cost.)

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ., aggiunto dall'art. 14, comma 1, lett. a-*ter*) del d.l. n. 83 del 2015. Le censure investivano il criterio di determinazione del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari, ancorato al valore di vendita dell'immobile pignorato, e i tempi sanciti per la liquidazione, differita al momento della vendita, salvo che per gli acconti concessi in misura non superiore al 50 per cento del valore di stima. La Corte ha ritenuto insussistente la lamentata "compressione indebita della libertà di iniziativa economica del professionista (art. 41 Cost.), riconducibile alle «libertà fondamentali garantite dall'Unione», e lamenta, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la violazione del «principio di diritto comunitario primario di proporzionalità», che deve presiedere alla limitazione di tali libertà. (…) Il legislatore, con le modifiche introdotte dal d.l. n. 83 del 2015, si è limitato a fissare un criterio oggettivo di determinazione del compenso di un professionista che opera come ausiliario del giudice. L'opera degli ausiliari del giudice, inoltre, non può essere ricondotta al paradigma dell'art. 41 Cost. Tali figure, investite di un *munus publicum*, non possono essere assimilate ai professionisti che operano in un contesto di mercato (ordinanza n. 391 del 1988). È la connotazione pubblicistica che permea l'attività degli esperti a precludere dunque ogni raffronto con i professionisti che lavorano in piena autonomia".

4.5. La tutela dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili e della dignità umana quale ratio *dell'incriminazione del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione volontaria*

La sentenza n. **141** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, nn. 4), prima parte, e 8), della legge n. 75 del 1958, impugnato, in riferimento all'art. 41 Cost., in quanto, configurando come illecito penale il reclutamento e il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata, inibirebbe la collaborazione di terzi e impedirebbe alla persona dedita alla prostituzione di svolgere la propria attività in modo organizzato ed eventualmente anche in forma di impresa. La denunciata compressione delle possibilità di sviluppo dell'attività di prostituzione è strumentale alla tutela dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili e della dignità umana: obiettivi esplicitamente perseguiti dalla legge del 1958 e costituenti altrettanti legittimi limiti all'esplicazione dell'iniziativa economica privata. Anche nell'attuale momento storico, "quando pure non si sia al cospetto di vere e proprie forme di prostituzione forzata, la scelta di vendere sesso trova alla sua radice, nella larghissima maggioranza dei casi, fattori che condizionano e limitano la libertà di autodeterminazione dell'individuo, riducendo, talora drasticamente, il ventaglio delle sue opzioni esistenziali. Può trattarsi non soltanto di fattori di ordine economico, ma anche di situazioni di disagio sul piano affettivo o delle relazioni familiari e sociali, capaci di indebolire la naturale riluttanza verso una scelta di vita quale quella di offrire prestazioni sessuali contro mercede". Né la disciplina censurata si è rivelata "eccedente lo scopo", nella misura in cui vieti ogni cooperazione anche con quelle persone che si prostituiscano per effetto di scelte pienamente libere e consapevoli. Invero, "la linea di confine tra decisioni autenticamente libere e decisioni che non lo sono si presenta fluida già sul piano teorico – risultando, perciò, non agevolmente traducibile sul piano normativo in formule astratte – e, correlativamente, di problematica verifica sul piano processuale, tramite un accertamento *ex post* affidato alla giurisdizione penale. A ciò si affiancano, peraltro, anche preoccupazioni di tutela delle stesse persone che si prostituiscono – in ipotesi – per effetto di una scelta (almeno inizialmente) libera e consapevole. Ciò in considerazione dei pericoli cui esse si espongono nell'esercizio della loro attività: pericoli connessi al loro ingresso in un circuito dal quale sarà poi difficile uscire volontariamente, stante la facilità con la quale possono divenire oggetto di indebite pressioni e ricatti, nonché ai rischi per l'integrità fisica e la salute, cui esse inevitabilmente vanno incontro nel momento in cui si trovano isolate a contatto con il cliente" (pericoli di violenza fisica, di coazioni a subire atti sessuali indesiderati, di contagio conseguente a rapporti sessuali non protetti). Inoltre, il concetto di dignità preso in considerazione dall'art. 41, secondo comma, Cost. deve essere "inteso in senso oggettivo: non si tratta, di certo, della dignità soggettiva, quale la concepisce il singolo imprenditore o il singolo lavoratore. È, dunque, il legislatore che – facendosi

interprete del comune sentimento sociale in un determinato momento storico – ravvisa nella prostituzione, anche volontaria, una attività che degrada e svilisce l'individuo, in quanto riduce la sfera più intima della corporeità a livello di merce a disposizione del cliente". Le riferite valutazioni "spiegano e giustificano (…), sul piano costituzionale, la scelta del legislatore italiano – per nulla isolata (…) nel panorama internazionale – di inibire, con le norme denunciate, la possibilità che l'esercizio della prostituzione formi oggetto di attività imprenditoriale. (…) Il fatto stesso che il legislatore (…) identifichi nella persona che si prostituisce il soggetto debole del rapporto spiega, altresì, la scelta di non intervenire penalmente nei confronti di quest'ultima, ma solo nei confronti dei terzi che interagiscano con la prostituzione altrui". La dissociazione del giudizio sulla condotta-base della prostituta da quello sulla condotta del terzo che ne agevola, sfrutta o istiga l'attività non denota alcuna contraddizione e non rappresenta un'ipotesi isolata. Allo stesso modo, la sentenza n. 296 del 1996 non ha ritenuto censurabile la disparità di trattamento tra il consumatore di sostanze stupefacenti e chi gli fornisce la sostanza (il primo resta immune da pena, incorrendo solo in sanzioni amministrative; il secondo va, invece, incontro a severe sanzioni criminali). Per altro verso, la circostanza che il vigente ordinamento non vieti, di per sé, l'offerta di sesso a pagamento non implica che essa si configuri come espressione di un diritto costituzionalmente tutelato. "Significativo, in tal senso, è che il patto avente ad oggetto lo scambio tra prestazioni sessuali e utilità economica venga tradizionalmente configurato come contratto nullo per illiceità della causa, in quanto contrario ai *boni mores* (art. 1343 del codice civile), il cui unico effetto giuridicamente rilevante è la *soluti retentio*, vale a dire il diritto della persona che si prostituisce di trattenere le somme ricevute dal cliente (art. 2035 cod. civ.), senza, tuttavia, che ella possa agire giudizialmente nel caso di mancato pagamento spontaneo". Ugualmente irrilevante è il dato della tassabilità dei proventi della prostituzione. L'ordinamento tributario assoggetta, in via generale, a imposizione anche i proventi derivanti da fatti, atti o attività qualificabili come illecito civile, amministrativo o penale, ove non sottoposti a sequestro o confisca penale. Anche per questo aspetto, "non vi è nulla di contraddittorio fra l'assoggettamento a imposta dei proventi dell'attività di meretricio e il fatto che la legge, pur senza sanzionarla direttamente, adotti misure indirette, di carattere penale, intese ad arginare lo sviluppo dell'attività tassata, colpendo i terzi che vi cooperano". Infine, nessun argomento a sostegno della denunciata illegittimità è stato ricavato dalla sentenza della Corte di giustizia 20 novembre 2011, causa C-268/99, Jany e altri. Essa ha qualificato la prostituzione come attività economica svolta in qualità di lavoratore autonomo ma al solo fine di escludere che il suo esercizio possa essere considerato un comportamento abbastanza grave da legittimare restrizioni all'accesso o al soggiorno, nel territorio di uno Stato membro, di un cittadino di altro Stato membro, nel caso in cui il primo Stato (nella specie l'Olanda) non abbia adottato misure repressive ove il medesimo comportamento sia posto in essere da un proprio cittadino.

4.6. La disciplina dei contributi all'editoria (limite dello stanziamento di bilancio e riparto proporzionale in caso di insufficienza) – Rinvio alla necessaria disciplina legislativa

Si veda, in relazione alla sentenza n. **206**, l'analoga voce in *I rapporti civili – La libertà di manifestazione del pensiero*.

5. La proprietà

5.1. Le misure di prevenzione patrimoniali

5.1.1. Lo statuto di garanzia costituzionale e convenzionale (riserva di legge; principi di proporzionalità e del giusto processo)

La sentenza n. **24**, tra l'altro, ha delineato i principi costituzionali e convenzionali che integrano lo specifico statuto di garanzia delle misure di prevenzione patrimoniali. È stato evidenziato che "la presunzione relativa di origine illecita dei beni, che ne giustifica l'ablazione in favore della collettività, non conduce necessariamente – come talvolta si sostiene – a riconoscere la natura sostanzialmente sanzionatorio-punitiva delle misure in questione; e non comporta, pertanto, la sottoposizione delle misure medesime allo statuto costituzionale e convenzionale delle pene. (…) l'ablazione di tali beni costituisce non già una sanzione, ma piuttosto la naturale conseguenza della loro illecita acquisizione, la quale determina (…) un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità". In altri termini, in presenza di una ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato attraverso una condotta illecita, "il sequestro e la confisca del bene medesimo non hanno lo scopo di punire il soggetto per la propria condotta; bensì, più semplicemente, quello di far

venir meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene, dal momento che tale rapporto si è costituito in maniera non conforme all'ordinamento giuridico, o comunque di far sì (eventualmente attraverso la confisca per equivalente) che venga neutralizzato quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta, non potrebbe godere. (…) la finalità dell'ablazione patrimoniale ha, in tale ipotesi, carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene". Anche la Corte EDU non ha mai riconosciuto alla confisca di prevenzione natura sostanzialmente penale, escludendo, conseguentemente, che ad essa possano applicarsi gli artt. 6, nel suo "*volet pénal*", e 7 CEDU; si è invece affermato che la misura rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in ragione della sua incidenza limitatrice rispetto al diritto di proprietà (Corte EDU, sezione seconda, sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; decisione 15 giugno 1999, Prisco contro Italia; sentenza 22 febbraio 1994, Raimondo contro Italia). In particolare, la sentenza Gogitidze e altri contro Georgia del 2015 – che ha ritenuto compatibile con la Convenzione una confisca specificamente rivolta ad apprendere beni di ritenuta origine illecita, nei confronti di pubblici ufficiali imputati di gravi reati contro la pubblica amministrazione e di loro prossimi congiunti – "ha negato che tale misura rappresenti una sanzione di carattere sostanzialmente punitivo, come tale soggetta ai principi che la Convenzione detta in materia di processo penale, e l'ha piuttosto qualificata come un'azione civile *in rem* finalizzata al recupero di beni illegittimamente o inspiegabilmente accumulati dal loro titolare". Tuttavia, il sequestro e confisca di prevenzione, pur non avendo natura penale, restano "misure che incidono pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica", tutelati a livello costituzionale e convenzionale. Esse dovranno, pertanto, soggiacere al combinato disposto delle garanzie cui la Costituzione e la CEDU subordinano la legittimità di qualsiasi restrizione ai diritti in questione, tra cui: "a) la sua previsione attraverso una legge (artt. 41 e 42 Cost.) che possa consentire ai propri destinatari, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte EDU sui requisiti di qualità della 'base legale' della restrizione, di prevedere la futura possibile applicazione di tali misure (art. 1 Prot. addiz. CEDU); b) l'essere la restrizione 'necessaria' rispetto ai legittimi obiettivi perseguiti (…), e pertanto proporzionata rispetto a tali obiettivi, ciò che rappresenta un requisito di sistema anche nell'ordinamento costituzionale italiano per ogni misura della pubblica autorità che incide sui diritti dell'individuo, alla luce dell'art. 3 Cost.; nonché c) la necessità che la sua applicazione sia disposta in esito a un procedimento che – pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale – deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni 'giusto' processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 CEDU, nel suo '*volet civil*'), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta".

5.1.2. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale

La sentenza n. **24** ha ricostruito l'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di misure di sicurezza patrimoniali della confisca e del correlato sequestro. La loro previsione, fatti salvi alcuni precedenti nella legislazione fascista e in quella immediatamente successiva, è avvenuta in epoca piuttosto recente con la legge n. 646 del 1982 che ha introdotto nella legge n. 575 del 1965 la disciplina di una nuova tipologia di confisca (art. 2-*ter*, comma 3) non dipendente da condanna penale e i cui effetti erano destinati a essere anticipati da uno speciale sequestro (art. 2-*ter*, comma 2), in chiave di più efficace contrasto della criminalità mafiosa. Il legislatore, innestando questi nuovi istituti sull'impianto della legge del 1965, determinò il complessivo assetto di disciplina delle nuove misure, affidate al medesimo tribunale competente a disporre le misure di prevenzione personali, dalle quali la nuova confisca (e il relativo sequestro) ereditarono presupposti e procedimento applicativo, salve le peculiarità legate alla necessità di effettuare indagini patrimoniali per individuare i beni potenzialmente oggetto di ablazione. Anche queste misure furono configurate dal legislatore come del tutto indipendenti dal procedimento penale eventualmente aperto nei confronti del destinatario della proposta di misura di prevenzione, essendo piuttosto basate sui medesimi "indizi" che legittimavano l'applicazione nei loro confronti delle misure di prevenzione personali ai quali si affiancavano ulteriori presupposti quali "sufficienti indizi, come la notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati, dai quali si potesse ritenere che i beni dei quali il soggetto risultava disporre, anche indirettamente, fossero il frutto di attività illecite o ne costituissero il reimpiego". Scopo di queste misure era sottrarre alla criminalità organizzata beni e denaro di origine illecita, evitando di subordinare l'ablazione patrimoniale alla necessità di dimostrare, nell'ambito di un processo penale, la precisa derivazione di ogni singolo bene o somma di denaro da un particolare delitto. Peraltro, l'applicazione dei nuovi istituti non restò confinata

all'ambito della criminalità mafiosa, ma fu subito ritenuta estesa ai soggetti indicati quali destinatari di misure di prevenzione personali ai sensi delle fattispecie di "pericolosità generica" previste dalla legge n. 1423 del 1956. La concreta adozione delle nuove misure patrimoniali, pertanto, restò a lungo dipendente dalla contemporanea adozione di una misura di prevenzione personale a carico del soggetto interessato, tanto da indurre la Corte ad affermare che "[d]al sistema legislativo vigente risulta dunque, come principio, che le misure di ordine patrimoniale non hanno la loro ragion d'essere esclusivamente nei caratteri dei beni che colpiscono. Esse sono rivolte non a beni come tali, in conseguenza della loro sospetta provenienza illegittima, ma a beni che, oltre a ciò, sono nella disponibilità di persone socialmente pericolose, in quanto sospette di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o ad altre alle prime equiparate […]. La pericolosità del bene, per così dire, è considerata dalla legge derivare dalla pericolosità della persona che ne può disporre (sentenza n. 335 del 1996)". La successiva evoluzione di queste nuove misure di prevenzione fu caratterizzata: a) da un progressivo ampliamento del campo di applicazione, analogamente a quanto accaduto per le misure di prevenzione personali; b) da una modificazione dello schema di accertamento presuntivo dell'origine illecita, che assegnò autonomo rilievo alla sproporzione dei beni rispetto al reddito dichiarato; e c) dall'autonomizzazione del procedimento applicativo di tali misure rispetto a quello finalizzato all'applicazione di misure personali. Già la legge n. 55 del 1990 estese le misure in questione agli indiziati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti in materia di stupefacenti e a soggetti indiziati di vivere abitualmente, almeno in parte, con il provento dei delitti di estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita o di contrabbando. Il d.l. n. 92 del 2008 ha realizzato una totale sovrapposizione dell'ambito di applicazione soggettiva delle misure di prevenzione patrimoniale rispetto a quelle personali; sovrapposizione integralmente confermata dal d.lgs. n. 159 del 2011. Nel frattempo, la legge n. 256 del 1993 aveva modificato parzialmente i presupposti del sequestro di prevenzione, conferendo autonoma rilevanza al requisito della sproporzione dei beni da confiscare rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta: sproporzione che assurgeva, così, a ipotesi alternativa rispetto a quella originaria, in base alla quale il sequestro era consentito allorché si avesse motivo di ritenere che i beni fossero il frutto di attività illecite ovvero un reimpiego. L'innovazione più significativa, poi, ai fini della definizione della natura delle misure di prevenzione in parola e del loro statuto di garanzia, è consistita nella recente autonomizzazione del rispettivo procedimento applicativo rispetto a quello finalizzato all'applicazione delle misure personali.

5.1.3. L'ambito soggettivo di applicazione del sequestro e della confisca: le fattispecie di pericolosità "generica" riguardanti i soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi e i soggetti che abitualmente vivono con i proventi di attività delittuose

Si veda, in relazione alla sentenza n. **24**, la voce *L'ambito soggettivo di applicazione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno: le fattispecie di pericolosità "generica" riguardanti i soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi e i soggetti che abitualmente vivono con i proventi di attività delittuose* in *I rapporti civili – La libertà personale – Le misure di prevenzione personali*.

5.1.4. La tutela dei terzi creditori rispetto al sequestro e alla confisca di prevenzione (disciplina transitoria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **26**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

5.2. La confisca, diretta o per equivalente, del profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (illegittima estensione della misura al prodotto e ai beni utilizzati per commetterli; pronuncia susseguente a monito inascoltato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

5.3. Il diritto di proprietà e di cessione degli impianti fotovoltaici a terra ed eolici

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, la voce *Il divieto di cessione a terzi, costituenti un unico centro decisionale, di più impianti fotovoltaici a terra ed eolici autorizzati con la procedura abilitativa semplificata (PAS) in caso di superamento della soglia di 200 kW (opzione preclusa al legislatore lucano)* in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il bilanciamento tra diritto di elettorato passivo e buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nella disciplina della sospensione e della decadenza dalle cariche elettive e di Governo

La Corte "ha già messo in evidenza che gli istituti della sospensione e della decadenza svolgono una funzione di tutela oggettiva del buon andamento e della legalità dell'amministrazione, costituendo «strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione» (sentenza n. 276 del 2016). In particolare ha osservato che «la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione può comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche il dovere di adempierle con disciplina ed onore», e che «[b]en può quindi il legislatore, nel disciplinare i requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche che comportano l'esercizio di quelle funzioni, ricercare un bilanciamento tra gli interessi in gioco, ossia tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dall'altro» (sentenza n. 236 del 2015)". Così la sentenza n. **36**.

2. La sospensione automatica degli amministratori degli enti locali in caso di condanna non definitiva, anche anteriore all'elezione o alla nomina, per i reati più gravi e per i reati contro la pubblica amministrazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **36**, l'analoga voce in *Gli enti locali – Gli organi*.

3. Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici

3.1. Il divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi

La sentenza n. **173** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 48 e 51 Cost., nella parte in cui prevede che i consiglieri circondariali forensi non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi. Il divieto di immediata candidatura dopo lo svolgimento di due mandati era già contemplato dalla legge n. 247 del 2012. La norma censurata ha riprodotto tale divieto "in forma anche più circoscritta, in quanto impedisce la candidatura esclusivamente per il terzo mandato consecutivo, di conseguenza consentendola una volta decorsa una tornata elettorale dopo l'espletamento del secondo mandato consecutivo; e rendendo poi, comunque, possibile il terzo mandato consecutivo ove uno dei due precedenti mandati non abbia raggiunto la durata dei due anni". Invero, "la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche − membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura (CSM); componenti del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato; membri del Consiglio nazionale forense; componenti del Consiglio nazionale del notariato (…) − ed è, comunque, un principio di portata generale nel più specifico ambito degli ordinamenti professionali". Il bilanciamento operato tra il valore dell'elettorato e l'obiettivo antagonista del ricambio e dell'avvicendamento non si risolve in una violazione del primo; e le finalità cui risponde il divieto del terzo mandato consecutivo non sono prive di tono costituzionale. "La peculiare ed essenziale finalità – che ha di mira la previsione che circoscrive (…) il diritto di accesso di taluni soggetti alla carica di consigliere dell'ordine circondariale forense – è quella, infatti, di valorizzare le condizioni di eguaglianza che l'art. 51 Cost. pone alla base dell'accesso alle cariche elettive. Uguaglianza che, nella sua accezione sostanziale, sarebbe evidentemente compromessa da una competizione che possa essere influenzata da coloro che ricoprono da due (o più mandati) consecutivi la carica per la quale si concorre e che abbiano così potuto consolidare un forte legame con una parte dell'elettorato, connotato da tratti peculiari di prossimità. Il divieto del terzo consecutivo mandato

favorisce il fisiologico ricambio all'interno dell'organo, immettendo forze fresche nel meccanismo rappresentativo (nella prospettiva di assicurare l'ampliamento e la maggiore fluidità dell'elettorato passivo), e (…) blocca l'emersione di forme di cristallizzazione della rappresentanza; e ciò in linea con il principio del buon andamento della amministrazione, anche nelle sue declinazioni di imparzialità e trasparenza, riferito agli ordini forensi, e a tutela altresì di valori di autorevolezza di una professione oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, in ragione della sua diretta inerenza all'amministrazione della giustizia e al diritto di difesa. Valori, questi, riconducibili, dunque, agli artt. 3, 24, 51 e 97 Cost., che la disposizione censurata tutela in termini di ragionevolezza e proporzionalità, attesa la già sottolineata temporaneità (per una sola tornata) della descritta ipotesi di incandidabilità". Il tono costituzionale dei valori controbilanciabili con il diritto di elettorato è attestato dalle numerose funzioni pubblicistiche di vigilanza e rappresentanza esterna, "sottese alla regolamentazione ordinistica delle professioni": "la tutela dell'indipendenza e del decoro professionale degli iscritti; la tenuta degli albi; l'approvazione dei regolamenti interni; il controllo dell'efficace esercizio del tirocinio forense; l'organizzazione di corsi e scuole di specializzazione; la vigilanza sulla condotta degli iscritti; la costituzione di camere arbitrali, di conciliazione ed organismi di risoluzione alternativa delle controversie; la vigilanza sulla corretta applicazione nel circondario delle norme dell'ordinamento giudiziario. Funzioni, queste ed altre, di pari rilievo istituzionale, il cui insieme conferisce, appunto, ai predetti ordini forensi il carattere di enti di diritto pubblico a carattere associativo, che devono, come tali, sottostare alle esigenze di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost. Esigenze rispetto alle quali risulta, dunque, coerente la previsione del divieto del terzo mandato consecutivo".

3.2. La riferibilità del divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi anche ai mandati iniziati prima della sua entrata in vigore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, l'analoga voce in *La funzione normativa – La legge di interpretazione autentica*.

3.3. Il trasferimento alla Scuola nazionale dell'amministrazione dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola nazionale dell'economia e delle finanze (applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **241**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

Sezione V

I tributi

1. Il dovere tributario quale dovere inderogabile di solidarietà preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali e funzionale all'attuazione dell'uguaglianza sostanziale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **288**, l'analoga voce in *Principi fondamentali – La solidarietà.*

2. Il principio di uguaglianza tributaria e la necessità di adeguate giustificazioni per scelte impositive differenziate a parità di presupposti

La sentenza n. **288** ha sottolineato come le cosiddette discriminazioni qualitative dei redditi costituiscano "uno dei temi più sensibili del diritto costituzionale tributario: infatti, sebbene il legislatore goda, in astratto, di ampia discrezionalità, pur con il limite della non arbitrarietà, nell'identificare gli indici di capacità contributiva, questa discrezionalità si riduce laddove sul piano comparativo vengano in evidenza, in concreto, altre situazioni in cui lo stesso legislatore, in difetto di coerenza nell'esercizio della stessa, ha effettuato scelte impositive differenziate a parità di presupposti. In questi casi, infatti, viene in causa il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost.", che nella giurisprudenza della Corte "è stato all'origine di alcune tra le più significative pronunce di incostituzionalità in materia tributaria, tra le quali la sentenza n. 10 del 2015, secondo cui ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione" (sentenze nn. 104 del 1985 e 42 del 1980).

3. Il concetto di capacità contributiva nel complesso contesto contemporaneo

La sentenza n. **288** ha osservato che, "in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica".

4. L'identificazione della fattispecie tributaria

Per giurisprudenza costante, richiamata dalla sentenza n. **240**, "la fattispecie tributaria postula il ricorrere di una disciplina legale finalizzata in via prevalente a provocare una decurtazione patrimoniale del soggetto passivo, svincolata da ogni modificazione del rapporto sinallagmatico (sentenza n. 178 del 2015, punto 9.1. del Considerato in diritto) e, sul piano teleologico, la destinazione delle risorse derivanti dal prelievo e connesse a un presupposto economicamente rilevante, rivelatore della capacità contributiva, a sovvenire pubbliche spese (fra le molte, sentenza n. 89 del 2018, punto 7.1. del *Considerato in diritto*)".

5. La natura eccezionale e derogatoria delle norme sulle agevolazioni tributarie e i limiti del sindacato della Corte

Come ha rammentato la sentenza n. **218**, la Corte "si è trovata più volte a vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni che, in nome del bilanciamento con altri principi costituzionali, prevedono, a fronte di una riconosciuta capacità contributiva (sentenza n. 159 del 1985), agevolazioni tributarie e, in questo contesto, ha affermato, in via generale, che norme di tale tipo, aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità (sentenza n. 292 del 1987; ordinanza n. 174 del 2001); con la conseguenza che la Corte stessa non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi" (sentenze nn. 242 del 2017, 6 del 2014, 275 del 2005, 27 del 2001, 431 del 1997 e 86 del 1985; ordinanze nn. 103 del 2012, 203 del 2011, 144 del 2009 e 10 del 1999).

6. L'addizionale IRES a carico di imprese operanti nel settore degli idrocarburi, del gas e dell'energia elettrica (esame delle questioni precluso dalla sopravvenuta sentenza di illegittimità delle norme censurate con efficacia ex nunc*)*

L'ordinanza n. **140** ha dichiarato la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi da 16 a 18, del d.l. n. 112 del 2008, impugnato, in relazione agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui – dopo aver disciplinato, al primo periodo del comma 16, un'addizionale nella misura del 6,5 per cento sull'aliquota dell'imposta sul reddito delle società (IRES) operanti nel settore della ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi (lettera a), della raffinazione del petrolio, produzione o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi vari, oli lubrificanti e residuati, gas di petrolio liquefatto e gas naturale (lettera b), della produzione o commercializzazione di energia elettrica (lettera c), che nel precedente periodo di imposta abbiano conseguito un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro – stabilisce, al secondo periodo del comma 16, il cosiddetto criterio di prevalenza, per cui «[n]el caso di soggetti operanti anche in settori diversi da quelli di cui alle lettere a), b) e c), la disposizione del primo periodo si applica qualora i ricavi relativi ad attività riconducibili ai predetti settori siano prevalenti rispetto all'ammontare complessivo dei ricavi conseguiti». La Corte, dopo aver rilevato l'anomalo ritardo nella trasmissione dell'ordinanza di rimessione, ha evidenziato che la sentenza n. 10 del 2015 ha deciso questioni analoghe, dichiarando illegittimo l'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost. Ciò comporta che le questioni "debbano essere dichiarate manifestamente inammissibili, non già per carenza dell'oggetto – poiché la norma è stata espunta dall'ordinamento solo *pro futuro* –, ma perché ormai definitivamente decise nei termini temporali prima ricordati, necessitati dall'esigenza di garantire la Costituzione «come un tutto unitario» e «contemperare tutti i principi e i diritti in gioco» (sentenza n. 10 del 2015)".

7. L'addizionale IRES dell'8,5% applicata, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, alle imprese creditizie, finanziarie e assicurative

La sentenza n. **288** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto – disponendo l'applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un'addizionale di 8,5 punti percentuali all'aliquota dell'imposta sui redditi delle società (IRES) a carico degli enti creditizi e finanziari, della Banca d'Italia e delle società ed enti esercenti attività assicurativa – determinerebbe un'irragionevole discriminazione qualitativa dei redditi, a parità di capacità contributiva, e non perseguirebbe realmente una finalità solidaristica e redistributiva. La Corte ha ravvisato l'esistenza di "adeguate giustificazioni a fondamento dell'imposta introdotta con l'art. 2, comma 2, (…) che, in via straordinaria e temporanea, ha incrementato il prelievo fiscale a carico di un'unica, ristretta, cerchia di soggetti". Innanzitutto, si è precisato che, "nonostante sia stata espressamente qualificata dal legislatore come addizionale, la suddetta imposta appare, più correttamente, riconducibile al novero delle sovraimposte: a fronte dell'identità del parametro (il reddito) con il tributo principale IRES, il prelievo è a carico solo di determinati soggetti passivi e su una base imponibile in parte differenziata da quella dell'IRES". Il secondo periodo della norma denunciata disattiva, ai fini del calcolo della base imponibile, la "variazione in aumento" derivante dall'applicazione dell'art. 106, comma 3, TUIR il quale prevede in sostanza che le perdite e le svalutazioni dei crediti verso la clientela, benché in astratto interamente deducibili alla sola condizione della loro iscrizione in bilancio a tale titolo, in concreto lo divengano in una misura estremamente diluita per singolo periodo d'imposta, determinando pertanto una (spesso) significativa variazione in aumento del risultato del bilancio civilistico e, quindi, del reddito imponibile ai fini dell'IRES. "In conseguenza della disattivazione di tale clausola, la nuova imposta è stata dunque originariamente introdotta su una base imponibile notevolmente ridotta rispetto a quella ordinaria dell'IRES". "La descritta regola di determinazione della base imponibile non è, tuttavia, idonea, di per sé, a giustificare l'imposta censurata; essa, piuttosto, assume rilevanza in una diversa ottica, all'interno della quale viene in causa il complessivo intervento fiscale disposto dal legislatore, considerato anche nel suo precipuo contesto temporale, che è quello di una pesante crisi che ha colpito tutti i settori economici". A questo riguardo, non è apparso in sé censurabile che "il legislatore abbia assunto come presupposto dell'imposizione l'appartenenza dei soggetti passivi della nuova imposta al mercato finanziario (…), ravvisandovi uno specifico indice di capacità contributiva". Indubbiamente, il mercato finanziario

presenta "caratteristiche peculiari rispetto a quello industriale". Si tratta, infatti, di un mercato che, in forza delle note barriere strutturali, legate al regime di autorizzazione per lo svolgimento delle relative attività, "assume connotati di tipo oligopolistico, con la conseguenza che le imprese in esso operanti dispongono di un significativo potere di mercato, derivante anche da un certo grado (variabile in relazione ai servizi e ai settori) di anelasticità della domanda. Non è pertanto implausibile che il legislatore, nell'ambito di un periodo di crisi e nella comparazione con il mercato industriale, abbia desunto dall'appartenenza al mercato finanziario uno specifico e autonomo indice di capacità contributiva, rilevante ai fini di un temporaneo intervento anticongiunturale". D'altra parte, la Corte già in altre occasioni ha giudicato infondate, in presenza di oggettive giustificazioni, censure riferite a tributi istituiti solo per alcuni soggetti passivi all'interno di una determinata categoria (sentenze nn. 201 del 2014 riguardante la limitazione al settore finanziario della platea dei soggetti passivi sottoposti al prelievo addizionale sulle remunerazioni in forma di *bonus* e *stock options*; e 269 del 2017 circa il contributo per le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravante sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche). L'imposta denunciata ha così superato "il vaglio della connessione razionale: (…) in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica". In ogni caso, "quando assume un determinato presupposto, economicamente valutabile, quale indice di una nuova capacità contributiva in riferimento solo a determinati soggetti", il legislatore "rimane sottoposto al vincolo della non arbitrarietà con riguardo alla misura della imposizione, che deve risultare proporzionata al presupposto stesso. Ciò vale soprattutto quando, come nel caso di specie, non si può certo ritenere che lo stesso mercato finanziario, nonostante le sue caratteristiche strutturali, non sia stato, a sua volta, colpito dalla crisi". Al riguardo, non è stata condivisa la giustificazione per cui nel mercato finanziario è possibile traslare sulla clientela i costi fiscali dei relativi servizi: "la traslazione delle imposte dirette, infatti, finisce per colpire una capacità contributiva diversa da quella del soggetto passivo dell'imposta, rendendo del tutto aleatoria la verifica dell'idoneità alla contribuzione dei soggetti terzi che subiscono la traslazione. Spesso, peraltro, soprattutto in presenza di servizi necessitati, proprio per effetto della traslazione si determina anche un effetto regressivo dell'imposizione diretta, la cui compatibilità con l'art. 53 Cost. potrebbe essere tutt'altro che scontata". La sentenza n. 21 del 2005, nell'affermare che "la previsione di aliquote differenziate per settori produttivi rientra nella discrezionalità del legislatore (sempre che sia sostenuta da non irragionevoli motivi di politica redistributiva)", ha altresì chiarito che "l'aumento provvisorio e calibrato delle aliquote IRAP per i settori bancario, finanziario e assicurativo risultava giustificato dalla specifica esigenza di neutralizzare il minore impatto dell'allora nuovo tributo proprio sui suddetti settori", sicché la verifica della non arbitrarietà della misura dell'imposizione si è sviluppata all'interno della valutazione di una revisione di sistema. La Corte ha così proceduto, anche nella specie, a "considerare l'insieme degli interventi legislativi che hanno complessivamente accompagnato quello censurato", da collocare nel contesto di una riforma, per certi versi di carattere sistemico, che ha prodotto significativi effetti compensativi in riferimento ai soggetti passivi della nuova imposta. In particolare, il d.l. n. 133 del 2013 e la legge n. 147 del 2013, approvata prima della conversione del decreto, con effetto già dallo stesso anno d'imposta 2013, hanno: "a) considerevolmente attenuato l'impatto della variazione in aumento; b) ridotto la prociclicità del sistema fiscale, consentendo la deduzione di importi maggiori in fasi congiunturali avverse; c) generalmente alleviato l'entità della tassazione sui soggetti del mercato finanziario, in periodi di perdite elevate (…). In tal modo, il legislatore ha dimostrato di venire incontro a una puntuale esigenza degli specifici settori finanziario, creditizio e assicurativo, in conseguenza della crisi economica". Peraltro, "la indicata specificità del regime normativo dei suddetti settori produttivi rende evidente che questi non possono essere confrontati con altri settori, con i quali abbiano in comune solo la caratteristica, di per sé ininfluente, di collocarsi in un mercato vigilato". Così individuato il presupposto dell'addizionale, si è escluso, da un lato, che "detto prelievo abbia natura di imposta sugli extra-profitti"; dall'altro, che "intenda colpire (…) la elevata liquidità a breve di cui disporrebbero i soggetti operanti nei settori creditizi, finanziari e assicurativi". Sotto il primo aspetto, "la nuova imposta si applica sull'intero reddito (…) e non solo sulla parte ascrivibile a ipotetiche forme di extra-profitto"; sotto il secondo, "l'addizionale non è commisurata alle riserve di liquidità, le quali, tra l'altro, sono legislativamente

richieste dalla normativa di settore e sottoposte a vigilanza e quindi ben difficilmente esse potrebbero essere considerate, ai fini dell'IRES, un idoneo, nuovo, indice di capacità contributiva". Quanto alla transitorietà dell'imposta, si è osservato che la temporaneità, pur non costituendo "argomento sufficiente a fornire giustificazione a un'imposta, che potrebbe comunque risultare disarticolata dai principi costituzionali", assume nella specie "un senso come argomento aggiuntivo rispetto alla valutazione sistematica appena svolta, dal momento che dimostra come a fronte di una attenuazione dell'imposizione ordinaria IRES e IRAP, solo per l'anno 2013 è stato disposto, attraverso il nuovo tributo, un aggravio del prelievo". In virtù di questi elementi, "che contestualizzano, ridimensionandone l'impatto, l'intervento fiscale", "il legislatore non ha travalicato il limite dell'arbitrarietà dell'imposizione". L'introduzione dell'imposta "è stata finalizzata a fornire copertura, per l'anno 2013, a una operazione redistributiva diretta ad alleggerire contingentemente, in un periodo di difficile e critica congiuntura economica, il carico fiscale incombente soprattutto sui residenti per effetto dell'obbligo di pagamento della seconda rata dell'IMU, ovvero di una imposta di tipo patrimoniale gravante principalmente sull'abitazione principale, destinata quindi a essere assolta con una liquidità normalmente non ricavabile dal cespite colpito dall'imposizione". "A prescindere da ogni considerazione sulla significativa destrutturazione del livello di finanza autonoma cui ha poi condotto la definitiva abolizione dell'IMU sull'abitazione principale", il bilanciamento legislativo non è risultato irragionevole. La conclusione non è stata contraddetta dal rilievo che dall'abolizione della seconda rata dell'IMU avrebbero beneficiato, malgrado l'esclusione degli immobili di lusso, anche contribuenti con reddito elevato. Invero, l'intervento "ha comportato uno spostamento della fiscalità dall'imposizione immobiliare sulle persone fisiche a quella reddituale su determinate persone giuridiche, avvantaggiando comunque anche le famiglie meno abbienti colpite dalla difficile fase congiunturale, con un innegabile, per quanto parziale, effetto redistributivo e solidaristico".

8. Il trattamento tributario del riscatto della posizione individuale maturata presso una forma di previdenza complementare collettiva (estensione ai dipendenti pubblici del più favorevole regime previsto per i dipendenti privati nel periodo 2007-2017)

La sentenza n. **218** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 23, comma 6, d.lgs. n. 252 del 2005, nella parte in cui prevedeva che il riscatto della posizione individuale maturata in un fondo pensione da un dipendente pubblico fosse assoggettato a imposta ai sensi dell'art. 52, comma 1, lett. d-*ter*), del d.P.R. n. 917 del 1986, n. 917, anziché ai sensi dell'art. 14, commi 4 e 5, dello stesso d.lgs. n. 252 del 2005. La Corte ha ritenuto che la disposizione censurata, escludendo l'applicazione del regime fiscale più favorevole, introdotto dallo stesso d.lgs. per il rapporto di lavoro privato, al rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, avesse posto in essere una duplicità di sistemi impositivi, con conseguente disparità di trattamento tra le due categorie di lavoratori. In via preliminare è stato chiarito che il "regime sostitutivo tributario del riscatto, previsto dal d.lgs. n. 252 del 2005, ma solo per i dipendenti del settore privato, si inquadra nell'ambito di agevolazioni tributarie non strutturali, dirette (…) a incentivare lo sviluppo della previdenza complementare; non si configura quindi come una qualunque spesa fiscale, ma assume una specifica giustificazione costituzionale in virtù della sua connessione con l'attuazione del sistema dell'art. 38, secondo comma, Cost., derivante dal «collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare» (sentenza n. 393 del 2000; ordinanza n. 319 del 2001)". Il Collegio, ripercorrendo la disciplina in materia, ha desunto che "la *ratio* del beneficio riconosciuto a favore dei dipendenti privati – quella di favorire lo sviluppo della previdenza complementare, dando attuazione al sistema dell'art. 38, secondo comma, Cost. – è identicamente ravvisabile anche nei confronti di quelli pubblici". In particolare, l'iter normativo ha consentito di evidenziare le modalità di finanziamento delle forme pensionistiche complementari negoziali per i lavoratori sia privati sia pubblici, realizzato "mediante contribuzioni a carico sia del lavoratore sia del datore di lavoro e mediante il conferimento del TFR maturando che, insieme, formano la posizione individuale dell'aderente". Inoltre, il trattamento tributario del riscatto della posizione individuale – previsto in caso di perdita dei requisiti di partecipazione alla forma pensionistica complementare o di morte del lavoratore iscritto – inizialmente era disciplinato in modo uniforme per i dipendenti pubblici e privati dal testo unico delle imposte sui redditi (…). Lo specifico criterio di tassazione del riscatto dipendeva dalla sua causale e le somme erogate erano considerate imponibili al netto dei redditi già assoggettati a imposta". I regimi tributari vengono differenziati solo con il d.lgs. n. 252 del 2005 il quale, pur mantenendo la previsione generale secondo cui, ove vengano meno i requisiti

di partecipazione alle forme pensionistiche, gli statuti e i regolamenti delle stesse devono consentire il riscatto, in alternativa al trasferimento della posizione ad altra forma pensionistica, ha modificato il trattamento fiscale del riscatto. Il nuovo regime impositivo "prevede che la prestazione erogata dal fondo pensione venga tassata con una ritenuta a titolo d'imposta e, quindi, in maniera distinta rispetto agli altri redditi del percipiente e senza concorrere a determinarne il reddito complessivo". Tuttavia, tale regime non si applica indistintamente a tutti gli aderenti a forme pensionistiche complementari. Infatti, con la disposizione censurata il legislatore delegato - prendendo atto della ormai sopraggiunta scadenza del termine di attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. *p)*, della legge n. 243 del 2004 - ha disposto che fino all'emanazione del d.lgs. di attuazione di detta delega, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni" di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, si sarebbe dovuta applicare esclusivamente ed integralmente la previgente normativa. "La individuazione della specifica disciplina applicabile avviene, quindi, in ragione della natura del rapporto di lavoro dell'aderente a una forma di previdenza complementare e, precisamente, a seconda che egli dipenda da un'amministrazione pubblica o da un datore di lavoro privato. Dal 1° gennaio 2007, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 252 del 2005, per effetto della mancata attuazione" della menzionata delega, si è dunque originata una distinzione di disciplina del riscatto di una posizione individuale e il connesso regime tributario. "La fattispecie in esame (…) è l'effetto riflesso della parziale attuazione della delega, che ha condotto al risultato normativo di discriminare due fattispecie caratterizzate da una sostanziale omogeneità, con violazione del principio dell'eguaglianza tributaria e una conseguente incidenza sul contesto sociale. (…) La ricostruzione del quadro normativo evidenzia, infatti, che non sono individuabili elementi che giustifichino ragionevolmente una disomogeneità del trattamento fiscale agevolativo". Ogni rilievo è stato negato anche agli argomenti addotti circa la pretesa maggiore stabilità del rapporto di lavoro pubblico e l'asserita maggiore consistenza dei trattamenti pensionistici obbligatori percepiti dai dipendenti pubblici. Da un lato, infatti, "la stabilità del rapporto di lavoro non è carattere indefettibile ed esclusivo del settore pubblico; peraltro la disciplina tributaria rimane diversa anche quando l'aderente sia un dipendente pubblico assunto a tempo determinato". Dall'altro, "i dipendenti pubblici che possono aderire a un fondo pensione sono coloro ai quali fin dall'inizio del loro rapporto si applicano sia il regime di TFR, sia il nuovo sistema di calcolo contributivo delle pensioni, (…) al pari dei dipendenti privati".

9. L'incremento dell'aliquota IRAP, per il periodo di imposta 2002, a carico di banche, imprese di assicurazione, enti e società finanziarie (opzione preclusa al legislatore regionale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **128**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Sistema tributario e contabile dello Stato.*

10. La tassa automobilistica regionale

10.1. L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania)

L'ordinanza n. **19** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 182, della legge della Regione Campania n. 5 del 2013 il quale prevede che «[i]l fermo del veicolo disposto dall'agente di riscossione, ai sensi dell'art. 86 del decreto del Presidente della Repubblica 602/1973, non rientra tra le fattispecie che fanno venir meno l'obbligo del pagamento della tassa automobilistica […]». La Corte ha ricordato che già con la sentenza n. 47 del 2017 sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni, di contenuto analogo, di cui agli artt. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003 e 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012, e che con successiva ordinanza n. 192 del 2018 è stata dichiarata manifestamente infondata la riproposta questione di legittimità costituzionale del predetto art. 8-*quater*. Nel merito, è stato ribadito che l'esenzione dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica previsto dall'art. 5, comma trentasettesimo, del d.l. n. 953 del 1982 opera solo per il "fermo amministrativo" e non anche per il "fermo fiscale" introdotto solo successivamente con d.l. n. 669 del 1996. In altri termini, "l'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica nel periodo di fermo della vettura disposto dall'agente della riscossione (…) non si pone

(…) in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo adottato dall'autorità amministrativa o da quella giudiziaria) disposta, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, come convertito in legge; e rientra, invece, nella regola – innovativamente introdotta dallo stesso d.l. – che vuole quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo (sentenza n. 47 del 2017) ovvero, comunque, alla ricorrenza di un titolo equipollente, idoneo a legittimare il possesso del veicolo (usufrutto, leasing, acquisto con patto di riservato dominio)".

10.2. L'esenzione per gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico (norme della Regione Emilia-Romagna)

La sentenza n. **122** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost., dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012, nella parte in cui, nel riferirsi alla fattispecie degli autoveicoli e motoveicoli, esclusi quelli adibiti ad uso professionale, di anzianità tra i venti e i trenta anni, «classificati di interesse storico o collezionistico», subordina anche l'esenzione fiscale dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico» di cui all'art. 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000, all'iscrizione in uno dei registri previsti dall'art. 60 del d.lgs. n. 285 del 1992 e dal relativo regolamento di esecuzione e attuazione, anziché alla mera individuazione dei requisiti mediante determinazione dell'Automobilclub storico italiano (ASI) o della Federazione motociclistica italiana (FMI). La disposizione regionale censurata – nel subordinare l'esenzione fiscale dei veicoli di «interesse storico o collezionistico» (tra l'altro) all'iscrizione in uno dei registri previsti dall'art. 60 cod. strada – implicitamente richiede la medesima iscrizione anche per l'esenzione dei veicoli rientranti nel sottoinsieme costituito dai veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico di cui al comma 2 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000; iscrizione non prevista dalla legge statale per l'attribuzione dell'indicato beneficio. In tal modo, però, la legge regionale si pone in contrasto con i menzionati parametri costituzionali. La Corte, confrontando le fattispecie normative rispettivamente configurate dalla legge regionale e dalla legge statale vigente prima dell'abrogazione del comma 3 del citato art. 63 della legge n. 342 del 2000 – che prevedeva, ai fini dell'applicazione dell'esenzione dalla tassa automobilistica, che i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico fossero «individuati, con propria determinazione dall'ASI e, per i motoveicoli, anche dalla FMI» – ha ribadito (sentenza n. 209 del 2018) che ai fini del riconoscimento del relativo regime di favore non è prevista alcuna iscrizione nei registri tenuti dall'ASI o dalla FMI; l'esenzione, infatti, da un lato dipende dall'accertamento costitutivo demandato ai suddetti enti, ma, dall'altro, tale accertamento "non ha effetto 'ad rem', è limitato ad un elenco analitico di modelli e marche, ed ha portata generale e astratta, riferita, cioè, a categorie complessive di veicoli (nella specie, immatricolati da oltre vent'anni con determinate caratteristiche tecniche)". Inoltre, come già evidenziato nella sentenza n. 455 del 2005, la disciplina della circolazione stradale dei veicoli di interesse storico e collezionistico è fattispecie distinta e diversa da quella dell'esenzione fiscale disposta dall'art. 63 della legge n. 342 del 2000 per i veicoli di «particolare» interesse storico e collezionistico. Infatti, l'art. 60, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 "individua i veicoli di interesse storico e collezionistico al solo fine di regolarne la circolazione stradale (subordinandola appunto, a pena di sanzioni amministrative, al possesso dei requisiti indicati nel regolamento di attuazione per tale tipo di veicoli: commi 5 e 6 del medesimo articolo) e non può estendersi al diverso ambito settoriale dell'esenzione dalla tassa automobilistica sia perché tale esenzione trova una compiuta e specifica disciplina nel citato art. 63 [della legge n. 342 del 2000], sia perché la norma agevolativa fa riferimento ai veicoli di 'particolare' interesse storico e collezionistico e non a quelli di mero interesse storico e collezionistico". La Corte ha, infine, precisato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma regionale censurata non coinvolge la medesima norma nella parte in cui amplia la portata dell'esenzione di cui all'art. 63, comma 2, della legge n. 342 del 2000, estendendola al più generale insieme dei veicoli di interesse storico o collezionistico sia pure alla condizione della sussistenza di determinati requisiti. Ampliando l'ambito di esenzione rispetto a quello più limitato dei veicoli «di particolare interesse storico e collezionistico» previsto dalla coeva legislazione statale, la norma regionale non ha, infatti, ecceduto il vincolo del limite massimo di manovrabilità stabilito dal principio di coordinamento di cui al comma 2 dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011. L'ampliamento del regime di esenzione della tassa automobilistica non eccede quindi l'autonomia impositiva regionale, non risultando in contrasto nemmeno con i principi dell'ordinamento tributario cui comunque, anche nei maggiori margini di manovrabilità, la legislazione regionale è vincolata (sentenze n. 118 del 2017 e n. 102 del 2008).

11. La riscossione

11.1. La "rottamazione-bis" delle cartelle di pagamento

L'ordinanza n. **32** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Toscana in relazione agli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, e 119, commi primo e secondo, Cost. – dell'art. 1, commi 4 e 11-*quater*, del d.l. n. 148 del 2017, relativi alla "rottamazione-*bis*" delle cartelle. Preliminarmente si è ricostruita l'evoluzione del quadro normativo di riferimento. Il d.l. n. 193 del 2016 ha disposto la cosiddetta rottamazione delle cartelle, prevedendo, all'art. 6, la possibilità, senza distinzione tra tributi statali e regionali, della definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione negli anni compresi tra il 2000 e il 2016, alla cui stregua, aderendo alla procedura, i contribuenti pagano solo le somme iscritte a ruolo a titolo di capitale, interessi legali e remunerazione del servizio di riscossione, venendo esentati dal pagamento di sanzioni, interessi di mora e altre somme aggiuntive dovute sui contributi e premi di natura previdenziale. Con riferimento alle entrate, anche tributarie, di Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale ai sensi del r.d. n. 639 del 1910, relative all'indicato arco temporale, l'art. 6-ter dello stesso decreto ha previsto la possibilità per gli enti territoriali di disporre la definizione agevolata. Il censurato comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 148 del 2017 ha introdotto la cosiddetta "rottamazione-*bis*" con la quale "vengono riaperti i termini della rottamazione per i carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2016 (…), che non siano già stati oggetto di dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.l. n. 193 del 2016, e per i carichi compresi in piani di dilazione in essere alla data del 24 ottobre 2016 per i quali il debitore non sia stato ammesso alla precedente definizione in assenza di regolarità dei pagamenti al 31 dicembre 2016, e viene estesa la rottamazione ai carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2017 al 30 settembre 2017". Il denunciato comma 11-*quater* ha riaperto i termini per Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni per deliberare l'omologa sanatoria delle ingiunzioni fiscali notificate fino al 16 ottobre 2017. Da ultimo, è intervenuta la cosiddetta "rottamazione-*ter*", disciplinata dall'art. 3 del d.l. n. 119 del 2018, in base al quale i debiti diversi da quelli di cui al successivo art. 5 risultanti dai carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 possono essere estinti con il pagamento del capitale e degli interessi iscritti a ruolo (nonché dell'aggio, dei diritti di notifica della cartella di pagamento e delle spese esecutive eventualmente maturate), senza versare sanzioni, interessi di mora e altre somme aggiuntive dovute sui contributi e premi di natura previdenziale. Occupandosi delle citate disposizioni del d.l. n. 193 del 2016, la sentenza n. 29 del 2018 ha ricondotto la disciplina della rottamazione delle cartelle alla materia della riscossione mediante ruoli, osservando che "l'intervento del legislatore statale non è principalmente diretto a disciplinare i tributi e le relative sanzioni, e la stessa incidenza su queste ultime costituisce un passaggio ritenuto necessario in vista della finalità perseguita, che è quella della riorganizzazione della procedura esecutiva". In un contesto normativo "caratterizzato dallo scioglimento, a decorrere dal 1° luglio 2017, delle società del Gruppo Equitalia (ad eccezione di Equitalia giustizia spa), con la conseguente attribuzione delle relative funzioni all'Agenzia delle entrate-Riscossione", l'introduzione della definizione agevolata è conseguita "alla rilevata necessità, per esigenze di finanza pubblica e per un corretto rapporto tra fisco e contribuente, di ottimizzare l'attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l'organizzazione dell'Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari". La finalità principale è quella di "evitare che l'ente subentrante ad Equitalia si trovi già ad avere un pesante arretrato tale da condizionare l'avvio e l'attuazione della riforma strutturale": pertanto, "si è in presenza (…) di una riforma di sistema, sia pure limitata nel tempo, avente ad oggetto specificamente la riscossione mediante ruoli; una procedura caratterizzata da esigenze unitarie che impongono una disciplina centralizzata ed omogenea per tutte le Regioni e gli enti interessati, rispetto alla quale non può assumere rilievo il fatto che siano coinvolte anche le imposte proprie delle Regioni". Simili argomentazioni sono state ritenute valide anche per la nuova disciplina sottoposta a scrutinio, ricorrendo le condizioni che legittimano l'esercizio della potestà legislativa concorrente dello Stato del coordinamento del sistema tributario. Inoltre, la ricorrente non ha provato che l'applicazione della censurata disciplina determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali tale da comprometterne la funzionalità. Infine, si è sostenuto che "la riforma ha un ambito specifico e limitato, che trova la sua ratio giustificatrice nell'affidamento della riscossione delle imposte ad Equitalia, prima, e all'ente ad essa succeduto, poi, tramite la emissione di ruoli. Da questo ambito rimane dunque estraneo il sistema dell'ingiunzione, che è gestito dagli enti impositori, direttamente

ovvero tramite affidamento a terzi", ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997. Rispetto a questa procedura esecutiva è stata rimessa agli stessi enti la scelta dell'estensione o meno della definizione agevolata, oltre alla relativa disciplina, nel rispetto dell'ordinario riparto di competenze.

11.2. La procedura di discarico per inesigibilità delle quote affidate per la riscossione – Invito al legislatore

La sentenza n. **51** ha dichiarato inammissibili, per erroneità del presupposto interpretativo e difetto di rilevanza, le questioni di costituzionalità dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge n. 190 del 2014, impugnato, in riferimento a plurimi parametri, in quanto – non limitandosi a prorogare il termine per la presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità dei crediti affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 – prevede anche l'impossibilità, per l'ente creditore, di esercitare il controllo sulle quote iscritte a ruolo fino alla scadenza dei termini in parola (rinviando l'azione di controllo fino al biennio 2038/2039 per i ruoli del 2000) e, in ogni caso, il divieto di sottoporre a controllo le quote di valore inferiore o pari a 300 euro. Invero, la disciplina censurata riguarda gli agenti della riscossione e non anche le società (come quella che è parte nei giudizi *a quibus*) cessionarie del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, come confermato da argomenti sistematici emergenti dall'evoluzione normativa. Nell'art. 3, comma 28, del d.l. n. 203 del 2005 (come modificato dal d.l. n. 262 del 2006), a seguito della soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, la denominazione di agenti della riscossione comprende Riscossione S.p.a. e le società da essa partecipate; da tale nozione esulano i vecchi concessionari nazionali e le società "scorporate", cioè le società private beneficiarie del ramo di azienda relativo alle attività concernenti i tributi locali e altre entrate di enti locali, ceduto dai concessionari nazionali. Nell'evoluzione complessiva dell'ordinamento della riscossione, all'interno del regime di proroghe dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, che è seguito al superamento del principio del "non riscosso per riscosso" (in virtù del quale i concessionari nazionali della riscossione anticipavano le somme iscritte a ruolo, salvo il rimborso delle quote inesigibili), si distinguono proroghe "generiche", riguardanti tutti i concessionari della riscossione, e proroghe "specifiche", che hanno riguardato solo i soggetti pubblici della riscossione. Le proroghe "generiche" hanno iniziato a manifestarsi con l'art. 3, comma 1, lett. l), del d.lgs. n. 193 del 2001 fino all'ultima misura contenuta nell'art. 3, comma 36, lett. d), del d.l. n. 203 del 2005. Contestualmente, si è assistito alla nascita di un secondo e parallelo regime di proroghe "specifiche", in quanto relative ai termini di presentazione delle sole comunicazioni di inesigibilità, che sarebbero altrimenti venute a scadenza, riguardanti i ruoli consegnati dai vecchi concessionari nazionali alle società partecipate dalla Riscossione spa (poi Gruppo Equitalia e, quindi, Agenzia delle entrate-Riscossione), che agli stessi sono subentrate *ex lege* in mancanza di una diversa determinazione degli enti creditori o di una società "scorporata". "Si tratta di uno specifico regime di proroghe, dettato da un evidente *favor* per i soggetti pubblici della riscossione, che ha preso avvio con il comma 12 dell'art. 3 del (…) d.l. n. 203 del 2005, trovando puntuale giustificazione nell'esigenza di tutelare il patrimonio pubblico in conseguenza, peraltro, dell'acquisizione delle società impegnate nella riscossione di entrate locali anche di dubbia e difficile esigibilità. Si è voluto, infatti, evitare che le ben note disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle gestioni private, rivelatesi spesso inadeguate se non fallimentari, si riverberassero meccanicamente a carico del pubblico erario. Tale esigenza non poteva estendersi anche a quelle imprese private che, liberamente, avessero inteso assumere l'attività di riscossione soggetta a rischio, salvo poi concentrarla in capo ai soggetti costituiti con lo scorporo di propri rami d'azienda (…). È, quindi, evidente la diversità di ratio che ha animato i distinti processi di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo: mentre l'ultima proroga generica delle comunicazione di inesigibilità (…) è una misura ordinaria che tiene conto della continuità della gestione dell'attività da parte di soggetti direttamente consegnatari dei ruoli, invece la proroga di cui al citato comma 12 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005 è una misura straordinaria, assunta nel contesto di una riforma che ha posto al centro la nascita di un nuovo soggetto e che ha tenuto conto del passaggio di tutti i ruoli alle società partecipate da Riscossione spa". I termini previsti dal comma 12 sono stati nel tempo oggetto di continue proroghe. A ridosso della scadenza del 31 dicembre 2014, l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 ha introdotto, per il controllo nel tempo delle quote dichiarate inesigibili, un nuovo meccanismo, definito "scalare inverso", che, se da un lato è innovativo rispetto al sistema delle precedenti proroghe, dall'altro, è intrinsecamente finalizzato alla soluzione della specifica situazione determinata proprio dalla concatenazione delle proroghe e dall'accumularsi di una ingente quantità di arretrati e di un'imponente

stratificazione delle partite creditorie da trattare. Una simile disciplina "di straordinaria eccezionalità (…) può trovare applicazione, nell'ambito della stessa complessiva *ratio legis* desumibile dalla riforma (…), solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe specifiche disposte dal comma 12 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma e, quindi, non può applicarsi alle società private scorporate". La riforma ha inteso "rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall'istituzione di agenti pubblici della riscossione, con conseguente irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estendesse alle suddette società private scorporate. (…) alla data di entrata in vigore della censurata disciplina, i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte della società private scorporate, in relazione ai ruoli a queste consegnati dall'ente creditore, erano rimasti fissati dall'ultima proroga generica (…). L'estensione del nuovo meccanismo scalare inverso anche alle società private scorporate sortirebbe, perciò, l'inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni (…), prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori. (…) la nuova disciplina trova specifica ragione nell'ingresso, disposto a suo tempo *ex lege*, dei soggetti pubblici nell'attività di riscossione degli enti territoriali, chiamati anche a supplire, più o meno *obtorto collo*, alle disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle precedenti gestioni private. Risulterebbe, pertanto, senz'altro irragionevole l'estensione di tale disciplina a quelle imprese private che (…) a suo tempo liberamente avevano assunto l'attività di riscossione, concentrata poi nelle società scorporate". In conclusione, "le disposizioni censurate, data la loro *ratio* e la loro formulazione letterale (…), sono riferibili esclusivamente a determinate società di riscossione a partecipazione pubblica" e non anche a società private nate a seguito dello scorporo del ramo di azienda da parte di un concessionario nazionale. "Resta fermo che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come bene pubblico funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa" (sentenze nn. 247 e 80 del 2017, 184 del 2016), mentre "meccanismi comportanti una lunghissima dilazione temporale (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. In tale prospettiva deve essere sottolineata l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati".

11.3. La riscossione del contributo unificato e la notifica dell'invito al pagamento al domicilio eletto nel processo tributario

La sentenza n. **67** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, censurato, in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., in quanto prevede che la notificazione dell'invito al pagamento avvenga presso il domicilio eletto o, in mancanza, tramite deposito presso l'ufficio. Dopo aver ribadito la discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali e, quindi, nella disciplina delle notificazioni, con il "limite inderogabile" di assicurare al contribuente una "effettiva possibilità di conoscenza dell'atto" (sentenza n. 175 del 2018), la Corte ha ritenuto che nel caso in esame la notifica al domicilio eletto non viola il "fondamentale diritto del destinatario della notificazione ad essere posto in condizione di conoscere, con l'ordinaria diligenza e senza necessità di effettuare ricerche di particolare complessità, il contenuto dell'atto e l'oggetto della procedura instaurata nei suoi confronti" (sentenza n. 346 del 1998). La disposizione censurata ha configurato la dichiarazione del destinatario dell'inequivoca volontà di ricevere le notificazioni per il giudizio in corso presso una persona o un ufficio, come il presupposto per fare operare una presunzione legale non implausibile, poichè fondata sulla elevata probabilità che il destinatario abbia conoscenza effettiva degli atti a lui notificati presso il domiciliatario di sua fiducia, liberamente scelto. "D'altronde l'onere di diligenza e cooperazione che si richiede in capo al destinatario si concretizza nell'onere di acquisire informazioni dal domiciliatario in ordine al processo e alle incombenze ad esso connesse (compreso dunque l'obbligo di pagare il contributo). La norma, pertanto, trova la sua ratio nel contemperamento non implausibile tra esigenze di garanzia del destinatario, principio di auto-responsabilità e onere di diligenza, da un canto, e di efficienza e buon andamento dell'amministrazione finanziaria, in quanto esonerata da approfondite ricerche anagrafiche, dall'altro". Peraltro, a seguito della ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la Corte ha ritenuto le censurate modalità di notifica coerenti con l'indirizzo seguito in materia dal legislatore. Infine, "l'omessa comunicazione da parte del domiciliatario al contribuente dell'invito al pagamento del contributo unificato si risolve (…) in un inconveniente di mero fatto, come tale inidoneo a incidere sulla lamentata lesione di parametri costituzionali" (*ex multis*, sentenze nn. 249 e 231 del 2017).

11.4. La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione

L'ordinanza n. **104** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14 della legge n. 890 del 1982 e 1, comma 161, della legge n. 296 del 2006, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 97, 111, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui, ammettendo la notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli – da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione – a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno, escludono l'applicazione a tale forma di notifica delle modalità contemplate dalla citata legge del 1982. La sentenza n. 175 del 2018 ha già rigettato analoga questione riguardante la notificazione diretta delle cartelle di pagamento effettuata dagli ufficiali della riscossione ai sensi dell'art. 26, primo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973. In quell'occasione, la Corte ha richiamato i consolidati principi secondo cui "il regime differenziato della riscossione coattiva delle imposte risponde all'esigenza, di rilievo costituzionale, di assicurare con regolarità le risorse necessarie alla finanza pubblica" e "la disciplina speciale della riscossione coattiva delle imposte non pagate risponde all'esigenza della pronta realizzazione del credito fiscale a garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato" (sentenze nn. 90 del 2018 e 281 del 2011). Nella fattispecie della notificazione diretta, "vi è un sufficiente livello di conoscibilità – ossia di possibilità che si raggiunga, per il notificatario, l'effettiva conoscenza dell'atto − stante l'avvenuta consegna del plico (oltre che allo stesso destinatario, anche alternativamente) a chi sia legittimato a riceverlo, sicché il limite inderogabile della discrezionalità del legislatore non è superato e non è compromesso il diritto di difesa del destinatario della notifica". Le riferite considerazioni sono state estese alla notifica diretta contemplata dalle norme censurate. Peraltro, "la mancanza, in concreto, di effettiva conoscenza dell'atto, per causa non imputabile, può legittimare il destinatario a richiedere la rimessione in termini" ai sensi dell'art. 153, secondo comma, cod. proc. civ. L'art. 6 della legge n. 212 del 2000 legittima un'applicazione estensiva dell'istituto della rimessione in termini al fine di tutelare il contribuente che non abbia avuto effettiva conoscenza dell'atto, restituendolo nel termine di decadenza di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 per impugnare l'atto. Al prudente apprezzamento del giudice della controversia è rimesso il compito di valutare ogni comprovato elemento presuntivo offerto dal destinatario della notifica diretta della cartella di pagamento − il quale, pur essendo integrata un'ipotesi di conoscenza legale in ragione del rispetto delle formalità di legge, assuma di non aver avuto conoscenza effettiva dell'atto per causa a lui non imputabile − al fine di accogliere o meno la richiesta di rimessione in termini.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. La mediazione civile

1.1.1. Condizione di procedibilità delle domande relative, tra le altre, alla materia bancaria

Si veda, in relazione alla sentenza n. **97**, la voce *La reintroduzione della mediazione civile* in *La funzione normativa – La decretazione d'urgenza – Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi).*

1.1.2. La condanna del soggetto che non partecipa senza giustificato motivo al pagamento di una somma pari al contributo unificato dovuto per il giudizio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **97**, la voce *La reintroduzione della mediazione civile* in *La funzione normativa – La decretazione d'urgenza – Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi).*

1.1.3. L'obbligatorietà nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo (diversità di regime rispetto alla negoziazione assistita)

"Il procedimento di mediazione è connotato dal ruolo centrale svolto da un soggetto, il mediatore, terzo e imparziale, là dove la stessa neutralità non è ravvisabile nella figura dell'avvocato che assiste le parti nella procedura di negoziazione assistita". Sulla base di tale affermazione, la sentenza n. **97** ha dichiarato non fondata, in relazione al principio di uguaglianza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 28 del 2010, che esclude l'obbligatorietà della mediazione, limitatamente alla fase monitoria, nei procedimenti per ingiunzione. La Corte ha, infatti, ritenuto che mediazione civile e negoziazione assistita sono fattispecie caratterizzate da una disomogeneità tale da indurre ad escludere la manifesta irragionevolezza e l'arbitrarietà della scelta legislativa di trattare diversamente le due fattispecie, con riguardo al giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, «questo essendo il parametro di riferimento in materia, tenuto conto che si discute di istituti processuali, nella cui conformazione […] il legislatore fruisce di ampia discrezionalità» (sentenza n. 12 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 164 del 2017)". In particolare, il Collegio ha ravvisato nella mediazione "un fondamentale elemento specializzante" costituito dalla neutralità del mediatore, sancita dal citato d.lgs. n. 28 e ulteriormente precisata dalla disciplina delle cause di incompatibilità e le ipotesi di conflitti di interesse di cui al decreto del Ministro della giustizia 18 ottobre 2010, n. 180. "Mentre, dunque, nella mediazione il compito (…) di assistenza alle parti nella individuazione degli interessi in conflitto e nella ricerca di un punto d'incontro è svolto da un terzo indipendente e imparziale, nella negoziazione l'analogo ruolo è svolto dai loro stessi difensori: è conseguentemente palese come i due istituti processuali siano caratterizzati da una evidente disomogeneità, pur essendo "entrambi (…) diretti a favorire la composizione della lite in via stragiudiziale e (…) riconducibili alle «misure di ADR (Alternative Dispute Resolution)» (sentenza n. 77 del 2018)" e pur costituendo entrambi condizioni di procedibilità della domanda giudiziale, il cui difetto ha peraltro conseguenze analoghe, con finalità deflattiva. D'altronde, già la sentenza n. 98 del 2014, in tema di mediazione tributaria disciplinata dall'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992, ha sottolineato l'eterogeneità delle due fattispecie, rimarcando che "la mancanza, in essa, di un soggetto terzo che, come avviene per la mediazione delle controversie civili e commerciali disciplinata dal d.lgs. n. 28 del 2010 […], svolga la mediazione, se da un lato comporta l'impossibilità di ricondurre la mediazione tributaria al modello di quella civilistica, dall'altro induce a dubitare della stessa riconducibilità dell'istituto all'àmbito mediatorio propriamente inteso".

1.2. La negoziazione assistita e la considerazione della giurisdizione in termini di risorsa non illimitata

L'istituto della negoziazione assistita è "volto a favorire la composizione della lite" ed è legato "alla consapevolezza, sempre più avvertita, che, a fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in

ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera" (sentenza n. 77 del 2018). Così la sentenza n. **266** che ha dichiarato inammissibili, per carente motivazione sulla rilevanza e indeterminatezza del *petitum*, talune questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 77, secondo comma, Cost., dell'art. 3, commi 1, secondo e terzo periodo, e 5, del d.l. n. 132 del 2014. L'ordinanza di rimessione ha, tra l'altro, trascurato "di dar conto di quel meccanismo di raccordo tra la negoziazione assistita e la mediazione obbligatoria" previsto dal legislatore. Per le domande di pagamento a qualsiasi titolo di somme entro il limite di valore dei cinquantamila euro, la condizione di procedibilità della negoziazione assistita non opera per quelle che – riguardando la materia delle successioni ereditarie – già siano assoggettate alla condizione di procedibilità della mediazione civile obbligatoria. "Su tale previsione il rimettente non si sofferma, anche solo per escluderne l'applicabilità al caso di specie e la valenza sistematica ai fini dell'individuazione di un appropriato meccanismo di coordinamento, ispirato alla considerazione necessariamente unitaria della vicenda sostanziale dedotta in giudizio e all'esigenza di salvaguardare la ragionevole durata del processo (…), senza vanificare, con inutili intralci, l'effettività della tutela giurisdizionale". Inoltre, auspicando "l'enunciazione di una regola di alternatività tra la negoziazione assistita e la mediazione civile obbligatoria, senza peraltro chiarirne i termini, il rimettente si avventura su un terreno – quello della conformazione degli istituti processuali – in cui l'apprezzamento discrezionale del legislatore risulta particolarmente ampio" (sentenza n. 139 del 2019).

1.3. Il perfezionamento della notifica telematica per il notificante al momento di generazione della ricevuta di accettazione (la scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione)

La sentenza n. **75** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., l'art. 16-*septies* del d.l n. 179 del 2012 (inserito dal d.l. n. 90 del 2014), nella parte in cui prevedeva che la notifica eseguita con modalità telematiche la cui ricevuta di accettazione fosse generata dopo le ore 21 ed entro le ore 24 si perfezionasse per il notificante alle ore 7 del giorno successivo, anziché al momento di generazione della ricevuta. Il divieto di notifica per via telematica oltre le ore 21 è stato introdotto (attraverso il richiamo dell'art. 147 cod. proc. civ.) nella prima parte del censurato art. 16-*septies* "allo scopo di tutelare il destinatario, per salvaguardarne, cioè, il diritto al riposo in una fascia oraria (dalle 21 alle 24) in cui egli sarebbe stato, altrimenti, costretto a continuare a controllare la propria casella di posta elettronica. Ciò appunto giustifica la *fictio iuris*, contenuta nella seconda parte della norma in esame, per cui il perfezionamento della notifica – effettuabile dal mittente fino alle ore 24 (senza che il sistema telematico possa rifiutarne l'accettazione e la consegna) – è differito, per il destinatario, alle ore 7 del giorno successivo. Ma non anche giustifica la corrispondente limitazione nel tempo degli effetti giuridici della notifica nei riguardi del mittente, al quale – senza che ciò sia funzionale alla tutela del diritto al riposo del destinatario e nonostante che il mezzo tecnologico lo consenta – viene invece impedito di utilizzare appieno il termine utile per approntare la propria difesa": termine che l'art. 155 cod. proc. civ. computa a giorni e che, nel caso di impugnazione, scade allo spirare della mezzanotte dell'ultimo giorno. La norma denunciata è risultata "intrinsecamente irrazionale, là dove viene ad inibire il presupposto che ne conforma indefettibilmente l'applicazione, ossia il sistema tecnologico telematico, che si caratterizza per la sua diversità dal sistema tradizionale di notificazione, posto che quest'ultimo si basa su un meccanismo comunque legato all'apertura degli uffici, da cui prescinde del tutto invece la notificazione con modalità telematica. Una differenza, questa, che del resto lo stesso legislatore ha chiaramente colto in modo significativo nel confinante ambito della disciplina del deposito telematico degli atti processuali di parte, là dove, proprio in riferimento alla tempestività del termine di deposito telematico, (…) ha previsto che il deposito è tempestivamente eseguito quando la ricevuta di avvenuta consegna è generata entro la fine del giorno di scadenza". Il legislatore ha, pertanto, arrecato un irragionevole *vulnus* "al pieno esercizio del diritto di difesa – segnatamente, nella fruizione completa dei termini per l'esercizio dell'azione in giudizio, anche nella sua essenziale declinazione di diritto ad impugnare, che è contenuto indefettibile di una tutela giurisdizionale effettiva –, venendo a recidere quell'affidamento che il notificante ripone nelle potenzialità tutte del sistema tecnologico (che lo stesso legislatore ha ingenerato immettendo tale sistema nel circuito del processo), il dispiegamento delle quali, secondo l'intrinseco modus operandi del sistema medesimo, avrebbe invece consentito di tutelare, senza pregiudizio del destinatario". L'applicazione della "regola generale di scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione" (sentenze nn. 106 del 2011, 3 del 2010, 318 e 225 del 2009, 107 e 24 del 2004, 477 del 2002; ordinanze nn. 154 del 2005, 132 e 97 del 2004) anche alla notifica con modalità telematiche ha consentito la *reductio ad legitimitatem* della norma censurata.

1.4. La competenza territoriale per i giudizi di opposizione in materia di entrate patrimoniali degli enti pubblici locali

La sentenza n. **158** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 24 Cost, dell'art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2011 che individua il Giudice territorialmente competente in materia di opposizioni all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici di cui all'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910 nella parte in cui non prevedeva che, in caso di atto di ingiunzione emesso dal concessionario della riscossione delle entrate patrimoniali, dovesse conoscere dell'opposizione il Giudice del luogo in cui ha sede l'ente locale concedente. La disposizione individuava "quale unico criterio di riferimento il luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto" anche nell'ipotesi in cui l'ingiunzione fosse stata emessa dal soggetto cui era stato affidato il servizio della riscossione dell'entrata dell'ente concedente e la sede dell'ufficio della riscossione appartenesse a un circondario diverso da quello in cui ricadeva la sede dell'ente locale. In tal modo, si veniva a determinare "una condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost.". La Corte ha applicato i medesimi principi "già enunciati nella sentenza n. 44 del 2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina la quale prevede, per le entrate tributarie, che le controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio della riscossione, nonché quelle proposte nei confronti dei soggetti iscritti nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, sono devolute alla competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi e i suddetti soggetti hanno sede, anziché di quella nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale concedente". La disposizione censurata, al pari di quella già dichiarata illegittima, è risultata lesiva del diritto di azione del contribuente-ricorrente, in quanto, mentre "l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi", lo spostamento territoriale richiesto al contribuente che voglia esercitare il proprio diritto di azione era "potenzialmente idoneo a costituire una condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione o comunque a rendere oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale". A sostegno dell'illegittimità della norma censurata, la pronuncia ha richiamato l'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997 che, in materia di IRAP, specifica che "l'individuazione da parte dell'ente locale del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (…) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente". Ai fini dell'individuazione del criterio alternativo di competenza territoriale, "non deve essere operata una scelta tra più soluzioni non costituzionalmente obbligate (sentenze n. 44 del 2016 e n. 87 del 2013; ordinanze n. 176 e n. 156 del 2013 e n. 248 del 2012) ": infatti, "il rapporto tra l'ente locale e il soggetto cui è affidato il servizio di accertamento e riscossione comporta che, ferma restando la plurisoggettività del rapporto, il secondo costituisca una *longa manus* del primo, con la conseguente imputazione dell'atto di accertamento e riscossione a quest'ultimo".

1.5. I limiti alla tutela risarcitoria del danno alle cose cagionato da veicolo non identificato – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. **98** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 283, comma 2, del d.lgs. n. 209 del 2005 (modificato dal d.lgs. n. 198 del 2007), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui, in caso di sinistro causato da circolazione di veicolo non identificato, subordina la risarcibilità del danno alle cose – il cui ammontare sia superiore all'importo di euro 500, per la parte eccedente tale ammontare – alla sussistenza di danni gravi alla persona. In via preliminare, la Corte ha ricostruito il quadro normativo di riferimento evidenziando la confluenza della normativa europea e di quella nazionale, le quali hanno progressivamente posto, e poi ampliato, la tutela risarcitoria per danni cagionati da veicolo non identificato. In attuazione dell'art. 9 della Convenzione di Strasburgo del 20 aprile 1959 e di varie direttive comunitarie, il legislatore nazionale è dapprima intervenuto con l'art. 19 della legge n. 990 del 1969 ed ha costituito un Fondo di garanzia per risarcire le vittime della strada. Tale disposizione, che prevedeva il risarcimento dei soli danni alla persona con un limite di un massimale fisso, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 560 del 1987, nella parte in cui non era previsto l'adeguamento dei valori monetari di tale massimale. La citata legge del 1969 è stata poi abrogata con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 209 del 2005 e oggi il Fondo di garanzia per le vittime della strada è disciplinato dal censurato art. 283 di tale decreto, come modificato dal d.lgs. n. 198 del 2007. Parallelamente, si sono susseguite ulteriori direttive comunitarie che hanno ravvicinato le legislazioni degli Stati membri in materia. Da ultimo, le direttive 2005/14/CE e 2009/103/CE hanno ampliato la tutela risarcitoria prescrivendo che gli Stati membri approntino, per il tramite del Fondo di garanzia, detta tutela

anche per il danno alle cose quando c'è stato un danno grave alla persona, occorso nel medesimo incidente. In tale evenienza, gli Stati membri possono solo prevedere una franchigia non superiore a euro 500. Per la qualificazione come «gravi» dei danni alla persona la normativa europea rimanda alla legislazione dello Stato membro. La ratio della limitazione è quella di prevenire possibili frodi al Fondo di garanzia. "Il legislatore nazionale ha operato l'estensione della tutela risarcitoria assicurata dal Fondo di garanzia per le vittime della strada anche al danno alle cose, come richiesto dalla normativa europea, ma l'ha limitata all'ipotesi della contestuale sussistenza di un danno grave alla persona, da intendersi, secondo la giurisprudenza" di legittimità, "come conseguente a lesioni di non lieve entità (art. 138 cod. assicurazioni private) e quindi tale da aver determinato un'invalidità superiore al 9 per cento, che costituisce il limite per le lesioni cosiddette micropermanenti di cui all'art. 139 cod. assicurazioni private". Nel merito la Corte ha ritenuto che la censurata disposizione non viola il diritto di azione e di difesa facente capo al conducente che non abbia riportato danni gravi alla persona, "atteso che la garanzia di azionabilità in giudizio della pretesa risarcitoria avente a oggetto il danno alle cose è pienamente assicurata (…). Non appartiene a tale garanzia (…) il contenuto sostanziale del diritto azionato in giudizio". Infatti, "il soggetto danneggiato non trova alcun ostacolo a far valere in giudizio la sua pretesa risarcitoria, mentre non attiene all'ambito del parametro evocato l'esistenza di presupposti sostanziali, più o meno restrittivi, previsti dalla legge per il suo accoglimento". Neppure è stata ritenuta sussistente l'asserita violazione dell'art. 3 Cost. là dove la norma impugnata consente l'accesso alla tutela risarcitoria del danno alle cose solo a colui che abbia subìto un danno grave alla persona cagionato da veicolo non identificato. I Giudici, infatti, hanno ritenuto che la medesima *ratio* sottesa alla condizione del concorrente "grave" danno alla persona posto dalla normativa europea, di prevenire frodi al Fondo di garanzia, ritenute possibili in caso di danni non «gravi» alla persona, è sottesa alla norma nazionale, e "giustifica, sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, il trattamento differenziato tra ipotesi di danno alle cose, contestuale a lesioni personali, secondo che queste abbiano cagionato, o no, un danno grave". La identificazione del danno grave alla persona in quello procurato da lesioni che non siano di lieve entità *ex* art. 139 cod. assicurazioni private, operata dalla giurisprudenza di legittimità "ha comunque, in mancanza di una specificazione normativa maggiormente mirata all'esigenza di prevenire possibili frodi al Fondo di garanzia, una sufficiente coerenza intrinseca, perché trova la sua fonte in una disposizione dello stesso codice delle assicurazioni private (…) rimanendo rimessa alla giurisprudenza una più puntuale perimetrazione della risarcibilità del danno alle cose cagionato da veicolo non identificato; risarcibilità la cui estensione rimane nella discrezionalità del legislatore, al quale è rimessa la scelta dei modi per ripristinare la par condicio tra le vittime della strada per sinistri cagionati da veicoli non identificati e la generalità degli aventi diritto al risarcimento dei danni coperti da polizza di assicurazione R.C.A." (sentenza n. 560 del 1987; ordinanza n. 336 del 2010). Tuttavia, c'è da considerare che di recente il legislatore è intervenuto modificando la disposizione utilizzata dalla giurisprudenza per fissare la soglia del danno grave alla persona, quale presupposto per la risarcibilità anche del danno alle cose. Nel vigente art. 139, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 124 del 2017, "occorre distinguere tra lesioni micropermanenti di incerta accertabilità, il cui danno non patrimoniale non è risarcibile (come danno assicurato), e lesioni micropermanenti che invece sono ritenute (…) adeguatamente comprovate e quindi tali da escludere plausibilmente il rischio che siano simulate". Ciò ha indotto la Corte ad "auspicare che il legislatore regolamenti, in termini più puntuali e non eccedenti l'esigenza di prevenire possibili frodi al Fondo di garanzia, il presupposto dei «danni gravi alla persona», che segna il perimetro della risarcibilità del danno alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato; ciò al fine di meglio attuare la finalità solidaristica sottesa all'obbligo di conformità alla richiamata normativa europea". Per l'ulteriore disamina della pronuncia si veda la voce *La socializzazione del danno alla persona (i limiti alla tutela risarcitoria del danno alle cose cagionato da veicolo non identificato)* in *Principi fondamentali – La solidarietà*.

1.6. La condanna del soccombente al pagamento, in favore della parte vittoriosa, di una somma equitativamente determinata dal giudice, quale sanzione dell'abuso del processo

La sentenza n. **139** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 96, terzo comma, cod. proc. civ., impugnato, in riferimento all'art. 23 Cost., nella parte in cui – stabilendo che, quando pronuncia sulle spese, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata – non prevede l'entità minima e massima della somma oggetto della condanna. Il contesto in cui si colloca la norma concerne il regime della soccombenza della parte nella lite civile che, per lungo tempo, si è retto su

un doppio binario: "quello ordinario del rimborso delle spese di lite e quello aggravato del risarcimento del danno in caso di lite temeraria" (artt. 91 e 96, primo comma, cod. proc. civ.). La legge n. 69 del 2009 ha, poi, introdotto il comma censurato che delinea "una sanzione per l'abuso del processo a opera della parte soccombente" mediante condanna di quest'ultima al pagamento di una somma in favore della controparte, "oltre al (o indipendentemente dal) risarcimento del danno per lite temeraria". Disposizioni analoghe hanno trovato ingresso nella disciplina del processo amministrativo (art. 26 cod. proc. amm.), contabile (art. 31 del d.lgs. n. 174 del 2016) e tributario (art. 15, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 546 del 1992). "Tutte queste disposizioni – che integrano la disciplina delle spese di lite in sistemi processuali distinti (…), ma ormai tra loro comunicanti dopo l'introduzione della *translatio iudicii* (…) – seppur declinate con alcune varianti, hanno una matrice comune: il contrasto dell'abuso del processo, sanzionato, in particolare, con la condanna della parte soccombente a favore della parte vittoriosa di una somma equitativamente determinata dal giudice. (…) Questa obbligazione, che si affianca al regime del risarcimento del danno da lite temeraria, ha natura sanzionatoria dell'abuso del processo, commesso dalla parte soccombente, non disgiunta da una funzione indennitaria a favore della parte vittoriosa (sentenza n. 152 del 2016). Ciò perché l'attribuzione patrimoniale – a differenza di varie altre norme del codice di procedura civile che sanzionano con pene pecuniarie specifiche ipotesi di abuso del processo, quali quelle dell'inammissibilità o rigetto della ricusazione del giudice (....) e dell'arbitro (....), o dell'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva o dell'esecuzione della sentenza impugnata (…), o dell'inammissibilità, improcedibilità o rigetto dell'opposizione di terzo (...) – è riconosciuta proprio in favore della parte vittoriosa, al di là del danno risarcibile per lite temeraria, e non già (…) in favore dell'Erario, benché sia anche l'amministrazione della giustizia a subire un pregiudizio come disfunzione e intralcio al suo buon andamento. Questa natura sanzionatoria della previsione censurata risulta, in tal modo, ibridata da una funzione indennitaria, realizzando complessivamente un assetto non irragionevole". La Corte ha precisato che l'equità, alla quale fa riferimento la disposizione, non è assimilabile al parametro di valutazione previsto in generale dall'art. 1226 cod. civ. "come alternativo e sussidiario rispetto ai criteri legali di quantificazione del danno risarcibile". Detta disposizione contempla "un criterio di misurazione di qualcosa (il danno contrattuale o aquiliano) che esiste nell'*an*, ma che il danneggiato non riesce a provare come perdita subita e mancato guadagno (…). Può supplire allora un criterio di liquidazione alternativo e sussidiario di tale grandezza predata, quale oggetto di un'obbligazione civile che trova la sua fonte nella generale disciplina della responsabilità contrattuale o extracontrattuale: la valutazione equitativa". Del pari, la norma censurata non è assimilabile alla valutazione equitativa delle prestazioni *ex* art. 432 cod. proc. civ., il quale presuppone che sia certo il diritto, ma non sia possibile determinare la somma dovuta dalla parte obbligata; né alla valutazione equitativa del giudice in caso di accoglimento dell'azione di classe prevista dall'art. 140-*bis*, comma 12, del d.lgs. n. 206 del 2005. "Invece, il terzo comma dell'art. 96 (…) prevede che è il giudice a determinare l'*an* e il *quantum* della prestazione patrimoniale imposta alla parte soccombente, già obbligata *ex lege* al rimborso delle spese processuali e al risarcimento (integrale) del danno da lite temeraria. La valutazione equitativa del giudice non si limita a quantificare una grandezza predata, ma dà vita a una nuova obbligazione avente a oggetto una prestazione patrimoniale ulteriore e distinta. (…) Né tanto meno si tratta di una pronuncia secondo equità, alternativa, in via derogatoria, alla pronuncia secondo diritto", quali quelle di cui agli artt. 113 e 114 cod. proc. civ. nei quali "l'equità viene in rilievo come canone di giudizio per la decisione della lite. È questo, in generale, il parametro valutativo che il giudice di pace è chiamato a utilizzare per la decisione di controversie di minor valore; parametro che peraltro deve ritenersi necessariamente integrato dai principi informatori della materia (sentenza n. 206 del 2004)". "Anche la decisione degli arbitri può essere pronunciata secondo equità (art. 822 cod. proc. civ.)"; ma "in tutte queste ipotesi l'equità come canone di giudizio non dà luogo ad alcuna nuova prestazione patrimoniale". Su un piano diverso operano altresì le misure di coercizione indiretta *ex* art. 614-*bis* cod. proc. civ. (il quale prevede che il giudice fissa, su richiesta della parte, la somma dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento), dove peraltro rileva un criterio di non manifesta iniquità della somma così determinata. In breve, nel terzo comma dell'art. 96, "l'equità – lungi dall'essere criterio di misurazione di una grandezza predata ovvero parametro di giudizio alternativo alle regole di diritto o *astreinte* processuale – costituisce criterio integrativo di una fattispecie legale consistente (…) in una prestazione patrimoniale imposta in base alla legge". Ciò posto, la norma "assegna al giudice, nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, il compito di quantificare la somma da porre a carico della parte soccombente e a favore

della parte vittoriosa sulla base di un criterio equitativo". Esercitando la sua ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (sentenza n. 225 del 2018), il legislatore "ha fatto affidamento sulla giurisprudenza che, nell'attività maieutica di formazione del diritto vivente, soprattutto della Corte di cassazione (sentenza n. 102 del 2019), può specificare – così come ha già fatto – il precetto legale". Nella fattispecie, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che "il terzo comma dell'art. 96 cod. proc. civ., rinviando all'equità, richiama il criterio di proporzionalità secondo le tariffe forensi e quindi la somma da tale disposizione prevista va rapportata alla misura dei compensi liquidabili in relazione al valore della causa". Pertanto, "la somma al cui pagamento il giudice può condannare la parte soccombente in favore della parte vittoriosa ha sufficiente base legale e quindi – ferma restando la discrezionalità del legislatore di calibrare meglio, in aumento o in diminuzione, la sua quantificazione – è comunque rispettata la prescrizione della riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost.".

1.7. La procedura esecutiva di pignoramento presso terzi: l'accertamento dell'obbligo del terzo pignorato in caso di contestazioni sulla sua dichiarazione

La sentenza n. **172** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento a plurimi parametri costituzionali, dell'art. 549 cod. proc. civ., come modificato dall'art. 1, comma 20, n. 4), della legge n. 228 del 2012, e successivamente riformulato dall'art. 13, comma 1, lett. m-*ter*), del d.l. n. 83 del 2015, impugnato nella parte in cui stabilisce, nell'ambito della procedura esecutiva di pignoramento presso terzi, le forme del nuovo procedimento per l'accertamento dell'obbligo del terzo pignorato in caso di contestazioni sulla sua dichiarazione. Esaminando le varie censure, la Corte ha escluso che le sopravvenute modifiche alla disposizione censurata possano aver dato luogo ad un accertamento sommario in cui, sotto diversi profili, sia risultata indebolita la tutela processuale del terzo pignorato e dello stesso creditore pignorante. In particolare, ha ritenuto insussistente la violazione dell'art. 111, primo comma Cost., per l'asserita scarna disciplina del procedimento di accertamento dell'obbligo del terzo, ritenuto totalmente rimesso nei suoi aspetti fondamentali alla elaborazione giurisprudenziale. Secondo il Collegio, la nuova disciplina risponde a una precisa scelta del legislatore: ricorrere ad una istruttoria deformalizzata in vista dell'obiettivo, costituzionalmente rilevante, di assicurare la celerità e la ragionevole durata del processo. Trattasi di scelta che "rientra nell'ampio margine di discrezionalità del legislatore in materia processuale (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2018 e n. 191 del 2016) e che, comunque, risponde ad una logica non estranea al nostro codice di rito" (v. artt. 512 e 702-*ter* c.p.c.). La Corte non ha ravvisato, altresì, la violazione gli artt. 111, secondo comma, e 24 Cost., quanto alle prospettate violazioni del principio del contraddittorio e del diritto di difesa. La disposizione impugnata prevede, infatti, un procedimento in cui è indispensabile l'impulso di parte, che "non ha le caratteristiche di una domanda giudiziale ma deve necessariamente enunciare le ragioni dell'istanza, in modo da garantire il diritto di difesa dei convenuti attraverso l'individuazione del rapporto assunto come esistente tra il debitore e il terzo, oltre che del quantum dell'obbligo, almeno nel suo massimo". Inoltre, "le modalità di svolgimento della fase istruttoria sono demandate al giudice dell'esecuzione, in funzione del compimento dei necessari accertamenti finalizzati alla decisione sull'oggetto della dichiarazione del terzo contestata, come in altri giudizi a cognizione sommaria. È, dunque, lo stesso giudice", sulla base delle istanze probatorie proposte dalle parti, "a individuare i mezzi probatori più idonei allo scopo, rimanendo naturalmente impregiudicato il diritto delle parti a produrre i documenti considerati rilevanti". Gli accertamenti reputati necessari dal giudice dell'esecuzione devono essere compiuti nel contraddittorio tra le parti e con il terzo, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 3 e 24 Cost. Infine, le parti possono farsi rappresentare dai difensori già costituiti per la procedura esecutiva e hanno la facoltà di nominarne di nuovi. Anche le censure di violazione dell'art. 111, commi sesto e settimo, Cost. sono state respinte dalla Corte poiché il procedimento si conclude con una ordinanza motivata, sia pur succintamente, impugnabile nelle forme e nei termini di cui all'articolo 617, senza limitazione delle ragioni ai soli vizi formali, e soggetta al ricorso straordinario per cassazione. Contro l'esecuzione successivamente proposta sulla base dell'ordinanza di assegnazione, il terzo può ancora avvalersi della opposizione *ex* art. 617 c.p.c. Infine, "l'ordinanza in questione «produce effetti ai fini del procedimento in corso e dell'esecuzione fondata sul provvedimento di assegnazione» e non dà quindi luogo alla formazione di un giudicato sull'*an* o sul *quantum* del debito del terzo nei confronti dell'esecutato. Per cui resta in facoltà del terzo pignorato anche il successivo esercizio di un'azione di ripetizione per indebito oggettivo". Insussistenti sono state ritenute anche le censure riferite all'art. 2 Cost, per asserita violazione del diritto fondamentale della persona ad un giusto processo, e all'art. 3 Cost. "per l'attuato diverso trattamento di fattispecie uguali relative alle modalità di accertamento del credito e di formazione giudiziale di un titolo esecutivo, differenziate solo in

considerazione di un ingiustificato e generalizzato favore per i creditori già muniti di titolo esecutivo, i quali potrebbero ottenere un ulteriore titolo esecutivo nei confronti di un soggetto estraneo, il terzo quale *debitor debitoris*, con una procedura estremamente accelerata e poco garantista". Secondo il Collegio, infatti, per le considerazioni già svolte sulla attuata garanzia del principio del contraddittorio e del diritto di difesa e con riguardo ai rimedi impugnatori a disposizione del terzo, il *debitor debitoris* non può dirsi discriminato, rispetto ad ogni altro debitore esecutato, per il solo fatto che il creditore agisce nei suoi confronti avvalendosi di un titolo esecutivo già ottenuto nei confronti di un altro soggetto. Infine, è stato escluso ogni profilo di violazione dell'art. 81 Cost. Tale censura, "priva di giuridica consistenza nei confronti dell'art. 1, comma 20, numeri 3) e 4), della cosiddetta legge di stabilità n. 228 del 2012, in quanto trattavasi di norma non incidente sul bilancio dello Stato – è poi comunque non pertinente nei confronti dell'art. 13, comma 1, lettera m-*ter*), della legge 132 del 2015, che è legge (…) propriamente attinente alla materia processuale e all'amministrazione giudiziaria".

1.8. La tutela dei terzi creditori rispetto al sequestro e alla confisca di prevenzione (disciplina transitoria)

La sentenza n. **26** ha dichiarato parzialmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012, in quanto consentiva alle sole categorie di creditori ivi indicate il soddisfacimento del proprio credito sui beni del debitore sottoposti a confisca di prevenzione, discriminando i restanti creditori in buona fede e sacrificando irragionevolmente il loro diritto di credito rispetto all'interesse statale ad assicurare l'effettività della misura patrimoniale. La sentenza n. 94 del 2015 ha già analizzato la tematica della tutela dei terzi creditori rispetto al sequestro e alla confisca di prevenzione. La denunciata disposizione è stata introdotta dopo l'emanazione del d.lgs. n. 159 del 2011 che regola in modo organico le modalità di tutela dei diritti dei terzi suscettibili di essere pregiudicati dall'esecuzione dei provvedimenti di prevenzione, con riferimento esclusivo ai procedimenti di prevenzione avviati successivamente alla sua entrata in vigore. La disciplina del 2012 ha inteso regolare la tutela dei diritti dei terzi in relazione a tutti i procedimenti ai quali non si applica, *ratione temporis*, il d.lgs. del 2011. La sentenza n. 94 del 2015 ha dichiarato illegittima la norma impugnata, per contrasto con l'art. 36 Cost., nella parte in cui non includeva tra i creditori che sono soddisfatti nei limiti e con le modalità ivi indicati anche i titolari di crediti da lavoro subordinato. L'esclusione dei crediti da lavoro da ogni possibilità di soddisfazione sui beni confiscati del debitore comportava un radicale e irreparabile sacrificio dell'interesse dei lavoratori, "non giustificato dall'esigenza di assicurare la tutela del contrapposto interesse sotteso alle misure patrimoniali, ricollegabile a esigenze di ordine e sicurezza pubblica, pure anch'esse – in astratto – costituzionalmente rilevanti. E ciò, in particolare, nell'ipotesi di confisca totalizzante, la quale investa (…) l'intero patrimonio del datore di lavoro (…). In simili evenienze, il lavoratore perde, in pratica, ogni prospettiva di ottenere il pagamento dei propri crediti tanto dal debitore (che non ha più mezzi), quanto dallo Stato, cui sono devoluti i beni confiscati". Non si trattava di un bilanciamento tra interessi antagonisti "ma di un sacrificio puro e semplice" dell'interesse contrapposto (sentenza n. 317 del 2009); in realtà, il bilanciamento "è quello espresso, nell'ambito della normativa a regime, dalle previsioni limitative recate dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011, volte ad impedire che la tutela si estenda a soggetti *lato sensu* conniventi con l'attività illecita del proposto o di reimpiego dei suoi proventi, o a crediti simulati o artificiosamente creati, ovvero ancora a casi nei quali è possibile aggredire utilmente il residuo patrimonio del debitore: previsioni peraltro valevoli – in virtù dello specifico richiamo operato dall'art. 1, comma 200, primo periodo, della legge n. 228 del 2012 (…) – anche nell'ambito della disciplina transitoria relativa ai procedimenti di prevenzione pendenti". Le riferite considerazioni sono state ribadite, sotto il diverso angolo visuale dell'art. 3 Cost., "per la generalità dei crediti non compresi nell'elenco tassativo contenuto nella disposizione censurata, e diversi da quelli aventi origine in un contratto di lavoro subordinato". Infatti, non è stata ravvisata "alcuna ragione plausibile per sancire l'irreparabile sacrificio dei diritti della generalità dei creditori di buona fede, a fronte di provvedimenti di sequestro o di confisca che abbiano attinto il loro debitore", e per "discriminare la loro posizione rispetto a quelle sole oggi salvaguardate dalla disposizione censurata. Ciò vale, in particolare, per il requisito alternativo stabilito dal comma 198, a tenore del quale il soddisfacimento dei creditori non ipotecari è subordinato alla circostanza che essi abbiano trascritto un pignoramento, ovvero che siano intervenuti nell'esecuzione iniziata da altro creditore, nell'uno e nell'altro caso in data anteriore alla trascrizione del sequestro di prevenzione". Tale disciplina faceva discendere "un effetto radicalmente preclusivo della possibilità di ottenere il soddisfacimento del proprio credito dal mancato esperimento di un'azione esecutiva che un creditore effettivamente in buona fede

potrebbe, in relazione al momento di insorgenza del credito, non aver avuto ancora la possibilità di promuovere o, comunque, non avendo ragione di sospettare l'imminente apertura di un procedimento di prevenzione a carico del proprio debitore, potrebbe non avere ancora promosso". La giusta esigenza di evitare manovre collusive con il debitore sottoposto a procedimento di prevenzione, "in ipotesi finalizzate a porre in salvo una parte dei suoi beni dalla prospettiva del sequestro e della successiva confisca", può essere soddisfatta attraverso la verifica, espressamente richiesta al tribunale dal successivo comma 200, delle "condizioni già imposte in via generale dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011 per il soddisfacimento dei diritti di credito dei terzi. Fra tali condizioni spiccano, in particolare, la necessità che il credito, o il diritto reale di garanzia, abbiano data certa anteriore al sequestro, che l'escussione del restante patrimonio sia risultata insufficiente al soddisfacimento del credito (salvo per i crediti assistiti da cause legittime di prelazione sui beni sequestrati), e che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, a meno che il creditore dimostri di avere ignorato in buona fede il nesso di strumentalità; buona fede che (…) dovrà essere valutata dal tribunale tenendo conto delle condizioni delle parti, dei rapporti personali e patrimoniali tra le stesse e del tipo di attività svolta dal creditore". Se dette condizioni sono state considerate dal legislatore del 2011 sufficienti a evitare il rischio di manovre collusive in relazione a qualsiasi tipologia di credito, non si è compreso perché, con riferimento ai soli procedimenti di prevenzione iniziati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 159, il legislatore del 2012 abbia invece fissato criteri più restrittivi, tali da escludere la grande maggioranza dei creditori in buona fede da ogni effettiva possibilità di soddisfacimento dei propri diritti: conseguenza "direttamente discendente dal generale divieto, posto dall'art. 1, comma 194, della legge n. 228 del 2012, di iniziare o proseguire azioni esecutive sui beni confiscati all'esito di procedimenti di prevenzione". Il radicale sacrificio dell'interesse di un creditore che abbia acquisito il proprio diritto confidando, in buona fede, nel futuro adempimento del debitore, pur in presenza delle condizioni ritenute idonee a evitare condotte collusive dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011, si è risolto in una "restrizione sproporzionata – in quanto eccessiva rispetto al pur legittimo scopo antielusivo perseguito – del diritto patrimoniale del creditore" e nell'irragionevole disparità di trattamento tra i creditori ai quali il comma 198 offre tutela e tutte le restanti categorie di creditori, "escluse senza ragione plausibile". La disposizione è stata così dichiarata illegittima nella parte in cui limitava alle specifiche categorie di creditori ivi menzionate la possibilità di ottenere soddisfacimento dei propri crediti sui beni del debitore attinti da confisca di prevenzione. Tale risultato è stato conseguito mediante l'ablazione dalla disposizione censurata di tutti gli incisi che limitano le categorie dei creditori legittimati ad accedere allo speciale procedimento disciplinato dai commi da 194 a 206 e la conservazione della sola parte che recita: "[i] creditori […] sono soddisfatti nei limiti e con le modalità di cui ai commi da 194 a 206". Rimane ferma la necessità di verificare caso per caso la presenza di tutte le condizioni previste dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 ai fini del soddisfacimento del diritto di ciascun creditore.

1.9. La tutela del lavoratore ceduto nei confronti del datore di lavoro cedente che non ottemperi all'ordine di riammissione nell'impresa dopo l'accertamento della nullità, inefficacia o inopponibilità della cessione del ramo d'azienda (diritto al risarcimento del danno e alla controprestazione)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **29**, l'analoga voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

1.10. Procedure concorsuali

1.10.1. La composizione delle crisi dei debitori non fallibili (il quadro normativo)

La sentenza n. **245**, di accoglimento di una questione avente ad oggetto il divieto di falcidia del credito IVA in sede di accordo di composizione dei debiti con i creditori, ha preliminarmente e compiutamente ricostruito il quadro normativo di riferimento. La legge n. 3 del 2012 "ha messo a disposizione dei soggetti non fallibili, in crisi perché gravemente indebitati o già insolventi, strumenti che consentano in via preventiva una composizione della crisi da indebitamento o, in alternativa, una liquidazione, organizzata e complessiva, del relativo patrimonio. Il tutto in termini di evidente alternatività rispetto alla disciplina comune del codice civile ed alle regole dell'esecuzione individuale dettate dal codice di procedura civile, attraverso le quali, in precedenza, venivano esclusivamente regolati i profili di responsabilità patrimoniale del debitore non fallibile, titolare o no di attività di impresa. (…) Si tratta, all'evidenza, di strumenti di chiara matrice concorsuale, strutturati (…) in chiave concordataria o meramente liquidatoria ed in termini sostanzialmente analoghi agli affini istituti contenuti nella legge

fallimentare. Disciplina, quest'ultima, rispetto alla quale la normativa sul sovraindebitamento, nel suo attuale tenore normativo, mantiene autonomia sistematica, pur replicandone la filosofia di fondo, individuata nella esigenza di garantire anche ai soggetti non fallibili, connotati da gravi situazioni debitorie, l'accesso a misure di carattere esdebitatorio, alternative alla liquidazione o conseguenziali alla stessa, tali da consentire loro di potersi ricollocare utilmente all'interno del sistema economico e sociale, senza il peso delle pregresse esposizioni, pur a fronte di un adempimento solo parziale rispetto al passivo maturato; e ciò alla stessa stregua di quanto riconosciuto dall'ordinamento agli imprenditori assoggettabili a fallimento. (…) La disciplina del sovraindebitamento appare chiaramente dominata dalla posizione di favore riconosciuta al debitore, che resta l'unico legittimato ad attivare le procedure in questione, fatta salva l'ipotesi della conversione di una delle procedure di composizione preventiva in liquidazione (…). Impostazione, questa, del resto coerente con l'obiettivo di compensare le distonie di sistema venutesi a creare, nel raffronto comparativo con i debitori legittimati ad accedere alle procedure concorsuali disciplinate dalla legge fallimentare, all'indomani della riforma di tale ultima disciplina, avviata dal decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (…). (…) tra le novità all'epoca apportate all'impianto originario della legge fallimentare, assumono un rilievo decisivo l'implementazione dei rimedi preventivi di carattere prevalentemente non liquidatorio e natura non necessariamente concorsuale; ancora, l'avvenuta introduzione, in luogo della riabilitazione, del procedimento di esdebitazione (…), tale da consentire al fallito di ottenere la liberazione dai debiti residui all'esito della relativa procedura. Elementi di novità, questi, che se, da un lato, hanno permesso di riconsiderare la fallibilità in termini di vera e propria opportunità, dall'altro hanno marcato la differenza con il debitore non assoggettabile a fallimento, all'epoca privo della possibilità di godere di uno strumento di esdebitazione similare a quello ora previsto dalla legge fallimentare, oltre che di avvalersi di strumenti concordati di definizione anticipata della crisi da indebitamento. Di qui l'esigenza di introdurre nel sistema procedure che, alla stessa stregua di analoghe esperienze sovranazionali, in alternativa alla esecuzione individuale ed in deroga al principio secondo il quale delle obbligazioni si risponde con i propri beni attuali e futuri, attraverso forme concorsuali di soddisfacimento dei creditori destinate a garantire la *par condicio* (art. 2741 cod. civ.), fossero in grado di permettere al debitore civile di conseguire il beneficio dell'esdebitazione. (…) La legge n. 3 del 2012, nel suo attuale assetto, prevede due procedure alternative alla liquidazione complessiva del patrimonio del debitore (…), segnatamente identificate nell'accordo di composizione dei debiti con i creditori e nel piano del consumatore". "Sotto il versante dei requisiti soggettivi di legittimazione, la relativa disciplina risulta destinata ad una ampia e variegata categoria di soggetti interessati, tutti legati da un comune denominatore, vale a dire la non assoggettabilità al fallimento o ad altra procedura concorsuale prevista dalla legge fallimentare. Gli strumenti previsti dalla legge in oggetto sono, dunque, destinati ad operare sia in favore dell'impresa commerciale la cui attività si attesta sotto le soglie di fallibilità; sia dell'imprenditore agricolo (…); sia dei titolari di attività professionale; nonché, in termini generali e di chiusura, dei debitori che contraggono obbligazioni prescindendo da una attività di impresa o professionale" (definiti "consumatori"). "Dal punto di vista oggettivo, i rimedi previsti dalla legge n. 3 del 2012, quale che sia la connotazione tipologica del debitore che intende avvalersene, presuppongono la medesima situazione di sovraindebitamento, descritta (…) in termini di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente". Definizione, questa, che con gli aggiustamenti del caso (determinati dalla presenza, tra i debitori coinvolti, anche di soggetti estranei ad attività di impresa) non si distanzia da quelle (di crisi e insolvenza) che legittimano, per gli imprenditori commerciali, l'accesso alle procedure concorsuali previste dalla legge fallimentare". "Le caratteristiche soggettive del debitore recuperano un rilievo dirimente con riguardo ai profili di accesso alle diverse procedure previste dalla legge n. 3 del 2012. Mentre il debitore imprenditore (anche agricolo) e il professionista possono attivare esclusivamente l'accordo di ristrutturazione e la liquidazione totale dei beni, il consumatore è legittimato ad attivare anche un piano (…) che prescinde dalla deliberazione favorevole dei creditori (…). L'accordo con i creditori è strutturato ribadendo, nei suoi tratti essenziali, la struttura del concordato preventivo previsto dalla legge fallimentare. L'iniziativa sottesa al piano, alla stessa stregua di quanto è previsto per la domanda di concordato preventivo, non ha contenuti necessariamente predeterminati dal legislatore (…) ed è compatibile con la divisione dei creditori in più classi, cui accordare trattamenti differenziati (…). Sempre in ragione di un evidente parallelismo con la disciplina del concordato preventivo dettata nella legge fallimentare, l'intervento giurisdizionale si scompone in una preventiva fase di ammissibilità della

proposta, cui segue quella di omologazione, sempre che il piano proposto dal debitore sia stato approvato dalla maggioranza qualificata dei creditori, pari al 60 per cento dei crediti ammessi al voto. Approvata dalla maggioranza dei creditori e omologata dal giudice, anche la proposta resa dal debitore non fallibile vincola tutti i creditori, compresi quelli dissenzienti e preclude la possibilità di aggredire i beni del debitore ai creditori titolari di crediti posteriori alla data in cui è stata effettuata la pubblicità del decreto di ammissione (…). emerge con chiarezza come entrambe le procedure abbiano una base negoziale (giacché passano imprescindibilmente da una deliberazione di assenso, anche tacito, dei creditori) che non le pone, tuttavia, al di fuori dell'area delle procedure concorsuali: risultano, infatti, pervase dal principio della parità di trattamento dei creditori concorsuali; prevedono il blocco delle iniziative esecutive individuali in danno del patrimonio del proponente (…); impongono, sin dall'ammissione e sino all'omologazione, un parziale spossessamento della capacità di disporre dei beni (…), nonché la cristallizzazione degli accessori (…); infine le procedure suddette risultano sottoposte alla verifica giurisdizionale, in sede di ammissione e di successiva omologa, dalla quale ultima promana la vincolatività della decisione per tutti creditori, anche quelli contrari alla approvazione. Sia l'accordo proposto dal debitore non fallibile sia la proposta di concordato, inoltre, si muovono lungo le direttrici comuni ad entrambi della fattibilità (intesa come effettiva possibilità di realizzare il programma predisposto dal debitore per giungere all'adempimento prospettato) e della convenienza della proposta rispetto alla possibile alternativa liquidatoria; convenienza che diviene regola di giudizio imprescindibile e non solo momento di valutazione rimesso alla scelta ponderata della maggioranza dei creditori, allorquando vi sia una contestazione specifica da parte di un creditore dissenziente in sede di omologa o laddove sia previsto il pagamento in percentuale di crediti muniti di prelazione. Soprattutto, pur nella loro autonomia di sistema, le due procedure in questione sono caratterizzate da una identica ratio finalistica: limitare il ricorso a procedure esclusivamente demolitorie, garantendo, in via anticipata, ai creditori una soddisfazione anche solo parziale governata dalla *par condicio* nonché, al contempo, al debitore di godere della esdebitazione senza attendere il corso della liquidazione".

1.10.2. L'attribuzione al debitore non fallibile della possibilità di chiedere il pagamento parziale dell'IVA (cd. falcidia), anziché la sola dilazione, in sede di ricorso per l'omologazione di un accordo di composizione della crisi

La sentenza n. **245** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 7, comma 1, terzo periodo, della legge n. 3 del 2012, nella parte in cui escludeva, in sede di accordo di ristrutturazione dei debiti, la parziale decurtazione (falcidia) dei crediti IVA, ammessa invece per altre categorie di crediti privilegiati, in assenza di prospettive liquidatorie di maggior favore, così discriminando il debitore comune sovraindebitato rispetto a quello passibile di fallimento, legittimato a proporre concordato preventivo (il quale, ai sensi dell'art. 182-*ter* del r.d. n. 267 del 1942, può godere della menzionata decurtazione). Il Collegio ha ripercorso l'evoluzione dell'art. 182-*ter* citato, evocato quale *tertium comparationis*, che nella sua originaria previsione limitava il divieto di falcidia dei crediti tributari a quelli inerenti a risorse proprie dell'Unione Europea, senza alcun specifico riferimento all'IVA, prestandosi così ad interpretazioni ambigue. Il d.l. n. 185 del 2008 ha modificato l'art. 182-*ter*, prevedendo, con riferimento ai crediti IVA, che il debitore poteva proporre solo una dilazione di pagamento, ma non la loro parziale decurtazione. Dopo la ricordata modifica legislativa, la sentenza n. 225 del 2014 ha rigettato una questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., degli artt. 160 e 182-*ter* della legge fallimentare, poichè la natura fortemente armonizzata a livello comunitario della disciplina dell'IVA giustificava "i vincoli derivanti per gli Stati membri nell'accertamento e nella riscossione dell'imposta". In particolare, la previsione della sola modalità dilatoria per la definizione del credito IVA doveva "essere intesa come il limite massimo di espansione della procedura transattiva compatibile con il principio di indisponibilità del tributo". Il carattere assolutamente indisponibile delle norme in materia di riscossione dell'IVA è stato successivamente messo in discussione dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (sentenza del 7 aprile 2016 in causa C-546/14 Degano Trasporti) che, in sede di rinvio pregiudiziale, ha affermato la compatibilità con l'ordinamento europeo di un'interpretazione dell'art. 160, comma 2, della legge fallimentare secondo cui una proposta di concordato preventivo con falcidia dei crediti IVA doveva ritenersi ammissibile, se maggiormente conveniente rispetto alla liquidazione fallimentare. Simile interpretazione, infatti, non comporta la rinunzia definitiva alla riscossione dell'IVA. Recependo l'indicazione della Corte di Giustizia, la legge n. 232 del 2016 ha modificato l'art. 182-*ter*, consentendo, tra l'altro, la falcidiabilità dei crediti IVA. La

menzionata pronunzia della Corte europea, oltre a orientare la modifica legislativa del 2016, "ha tolto ragionevolezza alla scelta adottata dal legislatore con la norma censurata nel definire l'IVA intangibile all'interno delle procedure alternative alla liquidazione previste dalla legge n. 3 del 2012". Dopo l'ultima modifica dell'art. 182-*ter*, il differente trattamento dei crediti IVA nell'ambito della procedura *ex lege* n. 3 del 2012 crea un ingiustificato disallineamento rispetto alla procedura del concordato preventivo, nonostante entrambe mirino all'esdebitazione di soggetti gravemente indebitati attraverso strumenti alternativi alla liquidazione dei relativi patrimoni, in deroga all'art. 2741 cod. civ. La ragione di fondo che giustifica la parziale decurtazione dei crediti IVA "non può porsi in termini differenziati per tutte le categorie di debitori legittimati ad avvalersi di una procedura concorsuale esdebitatoria. E ciò a prescindere dal tipo di attività esercitata, imprenditoriale o no, nonché dalle dimensioni di tale attività ed all'incidenza economica che ad esse si correla, trattandosi di elementi indifferenti rispetto all'obiettivo perseguito dalle relative procedure di definizione della crisi". In proposito, la discrasia emergeva chiaramente con riguardo alla normativa applicabile agli agricoltori gravemente indebitati i quali, pur non essendo fallibili, potevano avvalersi tanto delle procedure di ristrutturazione dei debiti previste dalla legge fallimentare, beneficiando della parziale decurtazione dei crediti IVA, quanto delle procedure *ex lege* n. 3 del 2012, senza poter beneficiare della decurtazione. Del resto, la falcidia delle posizioni garantite da prelazione "costituisce un passaggio essenziale sul versante della funzionalità delle procedure preventive" ed essendo "compensata dalla maggiore soddisfazione garantita rispetto alla alternativa liquidatoria, costituisce diretta espressione dei canoni di economicità ed efficienza ai quali deve conformarsi, ai sensi dell'art. 97 Cost., l'azione di esazione della PA". Infine, l'accoglimento della questione non è stato ritenuto precluso dall'orientamento secondo cui "un trattamento diverso di situazioni analoghe non è di per sé illegittimo allorquando quello più favorevole, evocato quale momento di comparazione nell'ottica della denunziata disparità di trattamento, assuma i caratteri di eccezionalità" (sentenze nn. 177 e 153 del 2017, 111 del 2016). Infatti, l'art. 182-ter della legge fallimentare non contiene una previsione positiva sulla possibilità di procedere alla soddisfazione parziale del credito IVA, ma si limita a non riprodurre il divieto di falcidia contenuto nel testo originario: pertanto, non è norma eccezionale.

2. Il procedimento penale

2.1. La compatibilità rispetto alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, nel corso della stessa, abbia invitato con esito positivo il pubblico ministero a modificare l'imputazione in considerazione della rilevata diversità del fatto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **66**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU*.

2.2. La decisione del presidente della corte o del tribunale sulla dichiarazione di astensione motivata da "altre" gravi ragioni di convenienza

L'ordinanza n. **276** ha dichiarato manifestamente inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di costituzionalità dell'art. 36, comma 3, cod. proc. pen., impugnato, in relazione agli artt. 3, 25, 97, 101 e 111 Cost., nella parte in cui non limita l'obbligo di sottoporre la dichiarazione di astensione alla decisione del presidente della corte o del tribunale al solo caso di astensione previsto dal precedente comma 1, lett. h), per altre gravi ragioni di convenienza. Invero, la sentenza interpretativa di rigetto n. 113 del 2000 ha già evidenziato "come sia proprio l'ipotesi di astensione per gravi ragioni di convenienza (…) la sede nella quale far confluire l'obbligo di astensione del giudice, nei casi in cui il pregiudizio discenda da attività processuali svolte in precedenza". Tale assunto è stato ribadito dalla sentenza n. 283 del 2000 che dichiarò illegittimo l'art. 37, comma 1, del codice, "nella parte in cui non prevedeva che potesse essere ricusato dalle parti il giudice che, chiamato a decidere sulla responsabilità di un imputato, avesse espresso in altro procedimento, anche non penale, una valutazione di merito sullo stesso fatto nei confronti del medesimo soggetto". La sentenza n. 113 ha altresì affermato il principio secondo il quale la formulazione del precedente art. 36, comma 1, lett. h), "ha una sfera di applicazione sufficientemente ampia da comprendere anche le ipotesi in cui il pregiudizio alla terzietà del giudice derivi da funzioni esercitate in un diverso procedimento, sottolineando che tale principio costituisce svolgimento di quanto prefigurato (…) nelle sentenze nn. 306, 307 e 308 del 1997, nelle quali si è indicato, per la realizzazione del principio del giusto processo, in simili evenienze, il più duttile strumento dell'astensione e della ricusazione, che consente valutazioni in concreto e caso per caso, e che non postula oneri preventivi di organizzazione". In

definitiva, il caso innominato di astensione obbligatoria "assorbe proprio le ipotesi di astensione determinata dal pregiudizio che scaturisce da funzioni esercitate dal giudice in altro procedimento" (ipotesi cui si riferisce la vicenda *a quo*).

2.3. La disciplina dell'assenza dell'imputato (il superamento dell'istituto della contumacia)

La sentenza n. **102** ha dichiarato inammissibili, per insufficiente motivazione sulla rilevanza e incompleta ricostruzione del quadro normativo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15-*bis* della legge n. 67 del 2014, impugnato, in riferimento agli artt. 24, 97 e 111 Cost., nella parte in cui non prevede la sospensione del processo di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen., quando sia già stata deliberata la sentenza di primo grado, anche nei casi in cui risulti pacificamente agli atti che l'imputato, contumace dichiarato irreperibile, non abbia avuto, né abbia, alcuna conoscenza del processo. Nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, la Corte ha premesso che la citata legge n. 67 del 2014 ha interamente sostituito, nel codice di procedura penale, il rito contumaciale con la disciplina dell'assenza dell'imputato. Ha sottolineato, poi, che la necessità di intervenire in tale ambito ha trovato la sua origine nella giurisprudenza della Corte EDU, ed "in particolare nella sentenza della Grande camera, 1° marzo 2006, Sejdovic contro Italia, e in pronunce precedenti (sentenza 18 maggio 2004, Somogy contro Italia, e, prima ancora, sentenze del 12 febbraio 1985, Colozza contro Italia, e del 28 agosto 1991, Cat Berro contro Italia), le quali hanno affermato che l'obbligo di garantire all'accusato il diritto di essere presente in udienza è uno degli elementi essenziali del diritto fondamentale al giusto processo di cui all'art. 6" della CEDU. Per adeguare il processo contumaciale ai principi espressi dalla Corte EDU è intervenuto il legislatore con il d.l. n. 17 del 2005 che, nel modificare in particolare la disciplina della restituzione nel termine per impugnare la sentenza contumaciale, ha previsto "una sorta di presunzione *iuris tantum* di mancata conoscenza da parte dell'imputato della pendenza del procedimento, salvo prova contraria". Inoltre, è stato elevato il termine per la richiesta ed è stata "eliminata la preclusione alla restituzione dell'imputato nel termine per impugnare ove l'impugnazione fosse stata già proposta dal difensore. La restituzione nel termine comportava altresì il venir meno del giudicato di condanna dell'imputato contumace e dell'esecutività della sentenza impugnata". La tutela dell'imputato giudicato in contumacia, sia irreperibile che non, è risultata ampliata ulteriormente dalla successiva sentenza della Corte costituzionale n. 317 del 2009 "che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentiva la restituzione dell'imputato, che non avesse avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento, nel termine per proporre impugnazione contro la sentenza contumaciale (…) quando analoga impugnazione fosse stata proposta in precedenza dal difensore dello stesso imputato". In sostanza, venivano "riconosciute, in sequenza, due possibilità di impugnazione in favore dell'imputato contumace. Effetto asistematico sì, ma ritenuto necessario per adeguare la disciplina del giudizio contumaciale alla garanzia convenzionale del giusto processo ex art. 6 CEDU nell'ampiezza riconosciuta dalla Corte di Strasburgo". Con la legge n. 67 del 2014 il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha operato una scelta "radicalmente diversa: non più un rimedio restitutorio *ex post* a tutela dell'imputato giudicato in contumacia, ma garanzie *ex ante* a tutela dell'imputato giudicato in sua assenza. È stato, quindi, eliminato dal codice di procedura penale l'istituto della contumacia e si è garantito, all'imputato non presente, il diritto alla sospensione del processo penale là dove sia dimostrato che la sua assenza derivi da un'incolpevole mancanza di conoscenza dello svolgimento del processo. A fronte dell'assenza dell'imputato le nuove disposizioni prevedono che il giudice debba rinviare l'udienza disponendo la notificazione all'imputato personalmente della nuova data ad opera della polizia giudiziaria e che, in caso di esito negativo della notificazione (…) il giudice con ordinanza sospende il processo nei confronti dell'imputato assente; si è stabilito che durante la sospensione possono essere acquisite le prove non rinviabili e, allo scadere di un anno dalla sospensione, il giudice dispone nuove ricerche dell'imputato". Destinato elettivamente a trovare applicazione nel giudizio di primo grado, l'istituto dell'assenza può rilevare anche nel giudizio di appello, "essendo previsto che il giudice dichiara la nullità della sentenza di primo grado e dispone il rinvio degli atti al giudice di primo grado se vi è la prova che in primo grado si sarebbe dovuto provvedere al rinvio dell'udienza o se l'imputato prova che l'assenza è stata dovuta ad una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo". Con l'introduzione dell'istituto dell'assenza, la restituzione nel termine in favore dell'imputato, è stata limitata all'ipotesi di condanna con decreto penale ove quest'ultimo non abbia avuto effettiva conoscenza del processo, "ed è stato introdotto l'istituto della rescissione del giudicato qualora il condannato, nei cui confronti si sia proceduto in assenza, provi che l'assenza è ascrivibile a una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo".

2.4. L'astensione collettiva degli avvocati dalle udienze e la garanzia delle prestazioni indispensabili

La sentenza n. **14** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., quest'ultimo anche con riferimento all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), dell'art. 2, commi 1, 2 e 5, della legge n. 146 del 1990, nella parte in cui – in caso di plurime astensioni degli avvocati dalle udienze accomunate, per espressa dichiarazione dell'associazione promotrice, dalle medesime ragioni di protesta – non prevede che la preventiva comunicazione obbligatoria del periodo dell'astensione e della relativa motivazione debba riguardare tutte le iniziative tra loro collegate, con l'indicazione di un termine finale, e non la singola astensione di volta in volta proclamata. La Corte, nel ricostruire il quadro normativo di riferimento della materia, ha preliminarmente "ribadito (sentenze n. 180 del 2018 e n. 171 del 1996) che 'l'astensione dalle udienze degli avvocati e procuratori è manifestazione incisiva della dinamica associativa volta alla tutela di questa forma di lavoro autonomo', in relazione alla quale è identificabile, più che una mera facoltà di rilievo costituzionale, un vero e proprio diritto di libertà". Tuttavia, ha anche evidenziato la necessità di "un bilanciamento con altri valori costituzionali meritevoli di tutela, tenendo conto che l'art. 1, secondo comma, lettera a), della legge 146 del 1990 indica fra i servizi pubblici essenziali 'l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione'". Alla realizzazione di tale bilanciamento concorrono plurime disposizioni di legge o di natura subprimaria. In particolare, l'art. 2, comma 5, che prescrive la fissazione del termine iniziale e finale dell'astensione collettiva, una durata compatibile con la tutela dei diritti fondamentali nonché il preavviso della stessa non inferiore a dieci giorni; così pure, diverse previsioni del codice di autoregolamentazione – "che ha natura di normativa subprimaria (…) e che è stato ritenuto idoneo dalla Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con la citata delibera del 13 dicembre 2007" – dalle quali si desume che, nel caso di singola proclamazione di astensione, preceduta e seguita da altre analoghe nel contesto di uno stesso stato di agitazione della categoria, devono essere rispettati, oltre al limite del preavviso minimo di dieci giorni (e massimo di sessanta), anche altri due limiti concorrenti: la durata complessiva (per sommatoria) non superiore a otto giorni nel mese e l'intervallo non inferiore a quindici giorni tra il termine finale di un'astensione e l'inizio di quella successiva; l'art. 4, comma 4-*quater*, della legge n. 146 del 1990, che prevede la possibilità di attivazione innanzi alla Commissione di garanzia, su richiesta delle parti interessate o su iniziativa della Commissione stessa, del «procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali» che proclamano lo sciopero o vi aderiscono; infine, quale clausola di chiusura, "l'attivazione, anche su segnalazione della Commissione, del potere pubblico di ordinanza, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 146 del 1990 (…) [q]uando sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati". La Corte ha concluso ravvisando "la congruità del bilanciamento, in riferimento agli evocati parametri, tra il diritto degli avvocati di astensione collettiva e la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, di cui all'art. 1 della legge n. 146 del 1990, per la protezione dei quali devono essere erogate in ogni caso le prestazioni indispensabili".

2.5. L'azione civile nel processo penale (carattere accessorio e subordinato) e la legittimazione all'impugnazione della parte civile

La sentenza n. **176** ha ribadito che, nel processo penale, "l'azione civile assume carattere accessorio e subordinato rispetto all'azione penale, sicché è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura del processo penale, cioè dalle esigenze, di interesse pubblico, connesse all'accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi" (sentenza n. 12 del 2016). L'assetto generale del nuovo processo penale "è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile, essendo prevalente, nel disegno del codice, l'esigenza di speditezza e di sollecita definizione del processo penale, rispetto all'interesse del soggetto danneggiato di esperire la propria azione nel processo medesimo. Sicché l'idea di fondo sottesa alla nuova codificazione (…) è che la costituzione di parte civile non dovesse essere comunque incoraggiata (…). Tale connotazione di separatezza e accessorietà dell'azione civile secondo la sede, civile o penale, in cui è proposta, emerge dal complessivo sistema normativo che ne regola l'esercizio. Innanzi tutto, il giudizio avente a oggetto le restituzioni o il risarcimento del danno, ove promosso nella sua sede propria, quella civile, prosegue autonomamente malgrado la contemporanea pendenza del processo penale (art. 75, comma 2, cod. proc. pen.), mentre la

sospensione rappresenta l'eccezione, che opera nei limitati casi previsti dall'art. 75, comma 3, cod. proc. pen. Soprattutto la separatezza dei due giudizi emerge in termini netti dalla prescrizione generale dell'art. 652, comma 1, cod. proc. pen. che esclude l'efficacia (di giudicato) della sentenza penale di assoluzione nel giudizio civile o amministrativo di danno ove il danneggiato dal reato abbia esercitato l'azione in sede civile (…). Invece, l'esercizio, nel giudizio penale, del diritto della parte civile alla restituzione o al risarcimento del danno, avendo carattere accessorio, ha un orizzonte più limitato, di cui quest'ultima non può non essere consapevole nel momento in cui opta per far valere le sue pretese civilistiche nella sede penale piuttosto che in quella civile. Nel fare questa opzione l'eventuale impossibilità di ottenere una decisione sulla domanda risarcitoria laddove il processo penale si concluda con una sentenza di proscioglimento per qualunque causa (…) costituisce (…) uno degli elementi dei quali il danneggiato deve tener conto nel quadro della valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi delle due alternative che gli sono offerte (…). Il fulcro di questo sistema è imperniato sull'art. 538 cod. proc. pen.: il giudice penale decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno se – e solo se – pronuncia sentenza di condanna dell'imputato, soggetto debitore quanto alle obbligazioni civili". "Ciò conferma il carattere accessorio di tali pretese civilistiche, quando fatte valere nella sede penale. Solo eccezionalmente era stato previsto, dall'art. 577 cod. proc. pen., che la persona offesa, costituita parte civile, potesse proporre impugnazione anche agli effetti penali contro le sentenze di proscioglimento per i reati di ingiuria e diffamazione (sentenza n. 474 del 1993)". Detta facoltà è stata abrogata dalla legge n. 46 del 2006; invece, la contestuale modifica dell'art. 576 (ad opera della stessa legge la quale aveva escluso che il PM potesse appellare contro le sentenze di proscioglimento, prima della sentenza di illegittimità n. 26 del 2007) non ha avuto l'effetto di limitare la facoltà della parte civile di proporre appello, agli effetti della responsabilità civile, contro la sentenza di proscioglimento (ordinanza n. 32 del 2007). Alla regola generale dell'art. 538 cod. proc. pen., però, l'art. 578 introduce una deroga. "Se il giudice (penale) dell'impugnazione perviene a una pronuncia dichiarativa dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, non di meno decide sull'impugnazione, ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata – con la sentenza impugnata – la condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato a favore della parte civile. Inoltre, in sede di giudizio di cassazione, quando, infine, i gradi di merito sono esauriti, la cognizione delle pretese restitutorie o risarcitorie della parte civile può essere (…) devoluta al giudice civile. Infatti, l'art. 622 cod. proc. pen. prescrive che la Corte di cassazione, se annulla solamente le disposizioni o i capi che riguardano l'azione civile ovvero se accoglie il ricorso della parte civile contro la sentenza di proscioglimento dell'imputato, rinvia, quando occorre, al giudice civile competente per valore in grado di appello, anche se l'annullamento ha per oggetto una sentenza inappellabile". In questo sistema, l'art. 576 "costituisce uno snodo centrale nel regime delle impugnazioni. Se c'è stata non già la condanna, ma il proscioglimento dell'imputato, che preclude la strada al possibile riconoscimento delle pretese restitutorie e risarcitorie della parte civile, la legittimazione di quest'ultima a proseguire il giudizio non è illimitata: la parte civile può proporre impugnazione, agli effetti della responsabilità civile, contro la sentenza di proscioglimento, solo se pronunciata nel giudizio (ovvero anche a seguito di giudizio abbreviato quando la parte civile ha consentito questo rito). Il comune fondamento dell'ammissibilità delle impugnazioni si rinviene nel canone generale dell'art. 568, comma 4, cod. proc. pen. che prescrive che per proporre impugnazione è necessario avervi interesse. Anche la parte civile (…) deve avervi interesse, nel senso che deve mirare a conseguire un risultato utile o a evitare un pregiudizio che altrimenti le deriverebbe dalla pronuncia".

2.6. L'obbligo della Regione di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per fatti di mafia commessi nel territorio regionale (norme della Regione Veneto)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **41**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento penale*.

2.7. Il potere del giudice di rilevare l'espulsione dell'imputato straniero, eseguita prima dell'emissione del decreto di citazione diretta a giudizio, e di pronunciare sentenza di non luogo a procedere

La sentenza n. **270** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio (art. 550 del cod. proc. pen.), il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che

dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere. In via preliminare la Corte ha ricostruito l'evoluzione del complesso quadro normativo in tema di espulsione amministrativa dello straniero irregolare, misura che può essere adottata dal prefetto ed eseguita dal questore nei confronti di chi è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera o non ha titolo per rimanervi, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria che procede per reati a carico dello straniero espulso, «salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali» (art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998). Fin dalla sua originaria formulazione, la disposizione in esame (art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998) prevedeva, al terzo comma, che, quando lo straniero era sottoposto a procedimento penale, occorreva il nulla osta che il questore era tenuto a richiedere all'autorità giudiziaria procedente. Il progressivo innalzamento del livello di contrasto dell'immigrazione irregolare ha comportato, da una parte il ridimensionamenteo del diniego di nulla osta dell'autorità giudiziaria al fine di favorire l'espulsione amministrativa, in un ben più ristretto ambito di particolari esigenze processuali, salvo comunque il rilievo particolare dell'«interesse della persona offesa»; dall'altra parte, al fine di limitare il successivo ingresso dell'imputato immigrato irregolare per difendersi dall'accusa in sede penale, l'introduzione della regola (prima sconosciuta al regime dell'espulsione amministrativa) della sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale in caso di intervenuta esecuzione dell'espulsione con l'eccezione di alcuni gravi reati. Il censurato comma 3-*quater* dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede una sopravvenuta condizione di non procedibilità dell'azione penale per il reato commesso nel territorio dello Stato dall'immigrato irregolare allorché l'esecuzione della sua espulsione (amministrativa) intervenga prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio; espulsione condizionata alla verificata insussistenza delle condizioni ostative previste dal comma 3 della stessa disposizione e connesse a specifiche esigenze processuali nonché all'interesse della persona offesa, che possono giustificare il diniego di nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria procedente. Per la Corte, la norma non costituisce "una sorta di immunità dalla giurisdizione", ma è invece la risultante "di un bilanciamento, operato dal legislatore, tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta che l'espulsione è stata eseguita (stante anche la difficoltà concreta di dar seguito ai rimpatri forzati) e la necessità che i reati commessi dallo straniero nel territorio dello Stato siano puniti. È in ciò che risiede il 'diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio' (ordinanza n. 142 del 2006)". Tale regola, diversamente dal passato, è formulata dalla disposizione censurata in termini generali, non limitandola ai soli reati particolarmente gravi. Tuttavia, il riferimento letterale alla possibilità per il giudice – una volta acquisita la prova dell'avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio – di pronunciare sentenza di non luogo a procedere sembra implicare necessariamente il passaggio in udienza preliminare e, quindi, sembra fare riferimento ai reati più gravi. Tuttavia, a tale lettura si oppone la ratio della norma che impone l'applicazione della previsione anche ai reati meno gravi per i quali viene adottato il decreto di citazione diretta a giudizio senza l'udienza preliminare, in quanto proprio con riferimento a tali reati "è maggiormente evidente il diminuito interesse dello Stato a perseguire la condotta penalmente rilevante dell'imputato immigrato irregolare, allorché l'espulsione amministrativa sia stata eseguita". Per la Corte, l'adeguamento al principio di eguaglianza e ragionevolezza può avvenire in via interpretativa per l'ipotesi in cui il PM non abbia ancora richiesto il decreto di citazione diretta, in quanto può chiedere al giudice per le indagini preliminari l'adozione della pronuncia di non luogo a procedere ancorché l'azione penale non sia stata esercitata nei modi previsti dall'art. 405 cod. proc. pen. La necessità di adeguamento a Costituzione sussiste anche nel caso in cui il decreto di citazione diretta è stato emesso benché l'esecuzione dell'espulsione sia già avvenuta, come nell'ipotesi più semplice della mancata comunicazione del questore al PM dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione, che non può giustificare, come inconveniente di fatto, un trattamento differenziato. Tuttavia, in tal caso la formulazione letterale della disposizione – che prevede, come condizione ostativa alla rilevanza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione, l'emissione del provvedimento che dispone il giudizio – "non consente un'interpretazione estensiva così fortemente manipolativa del dato testuale".

2.8. L'autorizzazione della Camera di appartenenza per l'utilizzazione in giudizio dei tabulati di comunicazioni, già acquisiti, relativi a utenze intestate a terzi indagati venuti in contatto con il parlamentare

Si veda, in relazione alla sentenza n. **38**, l'analoga voce in *Il Parlamento – Le prerogative dei parlamentari*.

2.9. L'obbligo per il giudice del dibattimento di ripetere l'assunzione delle prove dichiarative in caso di mutata composizione del collegio giudicante, salvo che le parti consentano alla lettura – Monito per l'adozione di rimedi strutturali volti preservare l'immediatezza della prova

"Gli artt. 525, comma 2, e 526, comma 1, cod. proc. pen. rispettivamente prevedono la partecipazione alla deliberazione della sentenza degli stessi giudici che hanno partecipato al dibattimento e il divieto di utilizzazione, ai fini della deliberazione, di prove diverse da quelle legittimamente acquisite nel dibattimento. Dal canto suo, l'art. 511 cod. proc. pen., nel disciplinare la lettura degli atti contenuti nel fascicolo del dibattimento e utilizzabili per la decisione, consente la lettura dei verbali di dichiarazioni solo dopo l'esame della persona che le ha rese, a meno che l'esame non abbia luogo. Secondo l'interpretazione (…) offerta dal diritto vivente", dal combinato disposto delle suddette norme "deriva l'obbligo, per il giudice del dibattimento, di ripetere l'assunzione della prova dichiarativa ogni qualvolta muti la composizione del collegio giudicante, laddove le parti processuali non acconsentano alla lettura delle dichiarazioni rese dai testimoni innanzi al precedente organo giudicante (…). Tale interpretazione è stata ripetutamente fatta propria anche dalla giurisprudenza" costituzionale, "che peraltro ha, finora, sempre escluso l'illegittimità (…) della disciplina (…) così come interpretata dal diritto vivente" (sentenza n. 17 del 1994; ordinanze nn. 205 del 2010, 318 del 2008, 67 del 2007, 418 del 2004, 73 del 2003, 59 del 2002, 431 e 399 del 2001). Così la sentenza n. **132** che ha dichiarato inammissibili, per formulazione del *petitum* in termini di irrisolta alternatività e per impropria richiesta di avallo interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale delle menzionate disposizioni del codice di rito penale, censurate, in riferimento all'art. 111 Cost., in quanto impongono, a ogni mutamento di composizione del collegio giudicante, l'obbligo di rinnovare l'escussione dei testimoni, fatto salvo il caso in cui le parti processuali consentano alla lettura delle deposizioni precedentemente rese in dibattimento. La Corte non ha mancato di sottolineare le "incongruità dell'attuale disciplina" in rapporto a un contesto fattuale ("con il quale non può non fare i conti ogni discorso sulla tutela dei diritti fondamentali") molto diverso dall'originario disegno normativo. Infatti, i dibattimenti "che si concludono nell'arco di un'unica udienza sono l'eccezione; mentre la regola è rappresentata da dibattimenti che si dipanano attraverso più udienze, spesso intervallate da rinvii di mesi o di anni". In una simile situazione, il principio di immediatezza della prova "rischia di divenire un mero simulacro" sia che il giudice che decide rimanga il medesimo sia, e ancor di più, che si verifichi, per le ragioni più varie, un mutamento dell'organo giudicante. La frequente dilatazione dei tempi processuali, aggravata dalla necessità di riacquisire le prove dichiarative, "produce costi significativi, in termini tanto di ragionevole durata del processo, quanto di efficiente amministrazione della giustizia penale"; inoltre, rimane dubbia l'"idoneità complessiva di tale meccanismo a garantire, in maniera effettiva e non solo declamatoria, i diritti fondamentali dell'imputato, e in particolare quello a una decisione giudiziale corretta sull'imputazione". È stata così ritenuta doverosa la sollecitazione di "rimedi strutturali in grado di ovviare agli inconvenienti evidenziati, assicurando al contempo piena tutela al diritto di difesa dell'imputato. Il che potrebbe avvenire non solo favorendo la concentrazione temporale dei dibattimenti, sì da assicurarne idealmente la conclusione in un'unica udienza o in udienze immediatamente consecutive, come avviene di regola in molti ordinamenti stranieri; ma anche, ove ciò non sia possibile, attraverso la previsione legislativa di ragionevoli deroghe alla regola dell'identità tra giudice avanti al quale si forma la prova e giudice che decide". Anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, il legislatore può introdurre ragionevoli eccezioni al richiamato principio, "in funzione dell'esigenza, costituzionalmente rilevante, di salvaguardare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia penale, in presenza di meccanismi compensativi funzionali all'altrettanto essenziale obiettivo della correttezza della decisione – come, ad esempio, la videoregistrazione delle prove dichiarative, quanto meno nei dibattimenti più articolati –, e ferma restando la possibilità (…) per il giudice di disporre, su istanza di parte o d'ufficio, la riconvocazione del testimone avanti a sé per la richiesta di ulteriori chiarimenti o l'indicazione di nuovi temi di prova".

2.10. L'utilizzabilità delle prove assunte in violazione di divieti legislativi (preclusione di un intervento manipolativo che ne estenda l'operatività agli esiti probatori di perquisizioni e ispezioni compiute dalla polizia giudiziaria al di fuori dei casi di legge o non convalidate dall'autorità giudiziaria)

La sentenza n. **219** ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 191 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, 117, primo

comma, Cost., e 8 CEDU, nella parte in cui – secondo l'interpretazione della giurisprudenza di legittimità assunta quale diritto vivente – «non prevede che la sanzione dell'inutilizzabilità ai fini della prova riguardi anche gli esiti probatori, ivi compreso il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato, degli atti di perquisizione ed ispezione compiuti dalla [polizia giudiziaria] fuori dei casi tassativamente previsti dalla legge o comunque non convalidati dall'[autorità giudiziaria] con provvedimento motivato, nonché la deposizione testimoniale in ordine a tali attività». In via preliminare, la Corte ha soffermato l'attenzione sull'evoluzione normativa dell'istituto dell'inutilizzabilità, diretto a precludere la possibilità di utilizzare prove assunte in violazione dei divieti stabiliti dalla legge. Già nel codice del 1930 la figura della inutilizzabilità era stata richiamata nell'art. 304, terzo comma, ove appunto si era stabilito che «non possono, comunque, essere utilizzate» le dichiarazioni rese da persone esaminate quali testimoni, quando fossero emersi indizi di reità nei loro confronti e non fosse stato nominato un difensore. Analogamente, anche l'art. 226-*quinquies* dello stesso codice (introdotto dall'art. 5 della legge 8 aprile 1974, n. 98) stabiliva che «non si può tener conto» delle intercettazioni effettuate fuori dei casi consentiti dalla legge od eseguite in difformità dalle prescrizioni in essa stabilite, in aderenza ai principi affermati nella sentenza n. 34 del 1973, ove, fra l'altro, si avvertì la necessità di "mettere nella dovuta evidenza il principio secondo il quale attività compiute in dispregio dei fondamentali diritti del cittadino non possono essere assunte di per sé a giustificazione ed a fondamento di atti processuali a carico di chi quelle attività costituzionalmente illegittime abbia subito". Nella successiva sentenza n. 120 del 1975, poi, pronunciata proprio sull'allora introdotto art. 226-*quinquies* cod. proc. pen. fu chiarito che nel caso di intercettazioni effettuate fuori dei casi consentiti dalla legge o in difformità delle relative prescrizioni non può derivare nessun effetto probatorio dovendosi ritenere le stesse come inesistenti. In linea con tali considerazioni, il legislatore delegato ritenne di stabilire, con la disposizione oggetto delle odierne questioni, che «[a]nche quando le norme di parte speciale non prevedono espressamente alcuna sanzione, l'inutilizzabilità può desumersi dall'art. 191, comma 1, là dove siano configurabili veri e propri divieti probatori», richiamandosi, a titolo esemplificativo, l'art. 197, in materia di incompatibilità a testimoniare, e l'art. 234, comma 3, concernente documenti su voci correnti nel pubblico. La scelta del legislatore, dunque, è stata quella di introdurre un meccanismo preclusivo della stessa "idoneità" probatoria di atti vietati dalla legge, distinguendo in tal modo nettamente tale fenomeno dai profili di inefficacia conseguenti alla eventuale violazione di una regola sancita a pena di nullità dell'atto. Il "limite" della inutilizzabilità, quindi, è stato allargato dal legislatore non soltanto alle dichiarazioni, ma anche alle "informazioni" provenienti dalla persona, e copre radicalmente qualunque oggetto (contro o a favore di se stessa o di altri), che non sia quello espressamente eccettuato dalla legge. Il che dimostra come il legislatore abbia inteso precludere – ed in tal modo prevenire – qualsiasi utilizzabilità processuale di dichiarazioni scaturite dall'uso di metodi riconducibili alla fattispecie di cui all'art. 613-*bis* cod. pen. (Tortura). A seguito dell'evoluzione normativa, è divenuto pacifico "l'assunto secondo il quale l'istituto della inutilizzabilità abbia vita totalmente autonoma rispetto al regime ed alla stessa natura giuridica delle nullità, non essendo anzi mancati tentativi definitori che hanno fatto riferimento ad una ipotesi di 'difetto funzionale della causa dell'atto probatorio, vale a dire come una inidoneità dell'atto stesso a svolgere la funzione che l'ordinamento processuale gli assegna' (Cass., sez. un., n. 13426 del 2010)". Inoltre la Corte ha ricordato che su analoga questione si è pronunciata con sentenza n. 332 del 2001, con la quale è stata dichiarata la manifesta inammissibilità di questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 41 t.u. pubblica sicurezza e l'art. 191 cod. proc. pen., quest'ultimo censurato, in riferimento all'art. 24 Cost., «nella parte in cui tale disposizione – alla luce, anche, della interpretazione offerta dalla giurisprudenza di legittimità – consente la utilizzazione di prove che derivano, non solo in via diretta, ma anche "in via mediata", da un atto posto in essere in violazione di divieti, e, in particolare, nella parte in cui consente l'utilizzazione del risultato di una perquisizione nulla». La declaratoria di inammissibilità fu motivata proprio perché le questioni erano basate su una interpretazione che "finisce per confondere fra loro fenomeni – quali quelli della nullità e dell'inutilizzabilità – tutt'altro che sovrapponibili, mirando in definitiva il rimettente a trasferire nella disciplina della inutilizzabilità un concetto di vizio derivato che il sistema regola esclusivamente in relazione al tema delle nullità»: richiedendo, con ciò, alla Corte l'esercizio «di opzioni che l'ordinamento riserva esclusivamente al legislatore, in una tematica, per di più, che – quale quella dei rapporti di correlazione o dipendenza tra gli atti probatori – ammette, già sul piano logico, un'ampia varietà di possibili configurazioni e alternative". Per la Corte, anche la nuova questione sottoposta alla sua attenzione incorre nello stesso tipo di inammissibilità del *petitum*, in quanto fondato su una richiesta fortemente "manipolativa". Al riguardo, infatti, è stata ribadita la necessità "di dichiarare

l'inammissibilità di questioni rispetto alle quali il rimettente chiedeva una pronuncia additiva, nei casi in cui il *petitum* formulato si connotava per un cospicuo tasso di manipolatività, tanto più in materie rispetto alle quali, come quella processuale, è stata riconosciuta l'ampia discrezionalità del legislatore (sentenze n. 23 del 2016 e n. 277 del 2014; ordinanze n. 254 e n. 122 del 2016). E ciò, tutte le volte in cui il *petitum*, pur meritevole di considerazione, implichi una modifica «rientrante nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 45 del 2018)". Nel caso concreto, infatti, la richiesta di addizione, "non soltanto mira ad introdurre un nuovo caso di inutilizzabilità di ciò che l'ordinamento prescrive come attività obbligatoria (il sequestro del corpo del reato), ma si propone altresì di introdurre, *ex novo*, uno specifico divieto probatorio, sancendo la inutilizzabilità delle dichiarazioni a tal proposito rese dalla polizia giudiziaria: preclusione, quest'ultima, che si colloca in posizione del tutto eccentrica rispetto al tema costituzionale coinvolto dagli artt. 13 e 14 Cost.".

2.11. La possibilità per la parte civile di impugnare, innanzi al giudice penale e ai soli effetti della responsabilità civile, la sentenza di proscioglimento

La sentenza n. **176** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 576 cod. proc. pen., censurato, in relazione agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede che la parte civile possa proporre al giudice penale, anziché al giudice civile, impugnazione ai soli effetti della responsabilità civile contro la sentenza di proscioglimento pronunciata nel giudizio. In coerenza con l'impianto complessivo del regime dell'impugnazione della parte civile, "il legislatore non ha derogato al criterio per cui, essendo stata la sentenza di primo grado pronunciata da un giudice penale con il rispetto delle regole processualpenalistiche, anche il giudizio d'appello è devoluto a un giudice penale (quello dell'impugnazione) secondo le norme dello stesso codice di rito. E, infatti, il giudice dell'impugnazione, lungi dall'essere distolto da quella che è la finalità tipica e coessenziale dell'esercizio della sua giurisdizione penale, è innanzi tutto chiamato proprio a riesaminare il profilo della responsabilità penale dell'imputato, confermando o riformando, seppur solo agli effetti civili, la sentenza di proscioglimento pronunciata in primo grado. È quindi del tutto coerente con l'impianto del codice di rito che, una volta esercitata l'azione civile nel processo penale, la pronuncia sulle pretese restitutorie o risarcitorie della parte civile avvenga in quella sede: pertanto, anche quando l'unica impugnazione proposta sia quella della parte civile non è irragionevole che il giudice d'appello sia quello penale con la conseguenza che le regole di rito siano quelle del processo penale". La deviazione da questo paradigma nel caso del giudizio di rinvio a seguito di annullamento, pronunciato dalla Corte di cassazione, della sentenza ai soli effetti civili (art. 622 cod. proc. pen.), "trova la sua giustificazione nella particolarità della fase processuale collocata all'esito del giudizio di cassazione, dopo i gradi (…) di merito, senza che da ciò possa desumersi l'esigenza di un più ampio ricorso alla giurisdizione civile per definire le pretese restitutorie o risarcitorie della parte civile che abbia, fin dall'inizio, optato per la giurisdizione penale. Su un piano diverso, rileva il lamentato aggravio nei ruoli d'udienza dei giudici penali dell'impugnazione in una situazione di elevati carichi di lavoro (…) che richiede adeguati interventi diretti ad approntare sufficienti risorse personali e materiali, rimessi alle scelte discrezionali del legislatore in materia di politica giudiziaria e alla gestione amministrativa della giustizia".

2.12. L'obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale (anche nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa nel giudizio abbreviato)

La sentenza n. **124** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 603, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. (introdotto dalla legge n. 103 del 2017), impugnato, in riferimento agli artt. 111, commi secondo e quinto, e 117 Cost. (in relazione all'art. 20 della direttiva 2012/29/UE), nella parte in cui, come interpretato dal diritto vivente, nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, obbliga il giudice a disporre la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale anche in caso di giudizio di primo grado celebrato nelle forme del rito abbreviato. La Corte – dopo aver ribadito che "il principio della ragionevole durata del processo va contemperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, sicché il suo sacrificio non è sindacabile, ove sia frutto di scelte non prive di una valida ratio giustificativa" (sentenza n. 159 del 2014, ordinanze nn. 332 e 318 del 2008) e che, quindi, ad esso "possono arrecare un *vulnus* solamente norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza" (sentenze nn. 12 del 2016, 23 del 2015, 63 e 56 del 2009, 26 del 2007, 148 del 2005) – ha ravvisato idonea ragione giustificativa della dilatazione dei tempi processuali in quanto necessaria a una

piena tutela dell'interesse primario dell'imputato a non essere ingiustamente condannato. Tale interesse è "direttamente connesso tanto all'essenza del principio del 'giusto processo' sotteso all'intero art. 111 Cost., quanto alla presunzione di innocenza proclamata dall'art. 27, secondo comma, Cost.; e, nella prospettiva dell'imputato, è certamente poziore rispetto al suo stesso diritto a una sollecita definizione della propria vicenda processuale, fondato per l'appunto sull'art. 111, secondo comma, ultima proposizione, Cost. e sull'art. 6, paragrafo 1, CEDU". Nessun contrasto è stato rilevato, inoltre, con l'art. 111, quinto comma, Cost., a tenore del quale «la legge regola i casi in cui la formazione della prova non avviene in contraddittorio, per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita». Per la Corte il testo della norma costituzionale invocata "si limita a permettere che la prova possa in casi eccezionali formarsi al di fuori del contraddittorio, in particolare allorché l'imputato vi consenta", ma non prescrive affatto che "una tale modalità di giudizio debba necessariamente valere per ogni fase del processo, compresa quella di appello". Inoltre, non sarebbe corretto "dedurre, da quella che il legislatore costituzionale ha inequivocamente concepito come una garanzia per l'imputato (così, ancora, sentenza n. 184 del 2009; nello stesso senso, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 3 aprile 2018, n. 14800), una conseguenza pregiudizievole per l'imputato medesimo". È stata dichiarata non fondata anche la censura di violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., sotto il distinto profilo del vulnus che la disposizione in esame arrecherebbe al principio della parità delle parti nel processo, alterando l'equilibrio simmetrico che connota il giudizio abbreviato, basato sulla rinuncia al contraddittorio nella formazione della prova e sulla correlativa diminuzione di pena in caso di condanna. Per la Corte – a differenza di quanto riscontrato nella sentenza n. 26 del 2007, concernente una disciplina che precludeva al pubblico ministero di impugnare le sentenze di proscioglimento pronunciate in primo grado – la disposizione censurata non introduce alcuno squilibrio tra i poteri processuali delle parti, dal momento che configura un adempimento doveroso a carico del giudice, sottratto al potere dispositivo delle parti, e da realizzare anche in assenza di richiesta delle parti medesime. Essa, inoltre, non pone l'imputato in alcuna arbitraria posizione di vantaggio rispetto al pubblico ministero, tale da turbare la simmetria delle relative posizioni. Così come nel giudizio di primo grado celebrato con rito abbreviato le parti possono confrontarsi in condizioni di parità sul significato e sull'attendibilità delle prove raccolte durante le indagini preliminari, nel successivo giudizio di appello le parti saranno nuovamente in condizioni di completa parità in sede di audizione dei testimoni decisivi ai fini della conferma o della riforma della sentenza assolutoria pronunciata in primo grado. La disposizione censurata crea, semmai, un'asimmetria non già tra i poteri processuali delle parti (alle quali sole, peraltro, si riferisce il parametro costituzionale invocato), ma tra gli statuti probatori vigenti in caso di appello del pubblico ministero contro la sentenza di assoluzione, e quelli che si applicano al caso, opposto, di appello dell'imputato contro la sentenza di condanna. Tale asimmetria, però, deriva dalla stessa struttura del processo penale italiano, che non presenta affatto un'architettura simmetrica, alla luce del principio posto dall'art. 27, secondo comma, Cost. Infine, non è stata ritenuta fondata la censura formulata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 20 della direttiva 2012/29/UE, che prescrive che il numero delle audizioni della vittima sia limitato al minimo. Come emerge dal dato letterale della disposizione, da un lato il divieto della rinnovazione superflua dell'audizione della vittima sancito dall'art. 20 riguarda la sola fase delle «indagini penali», corrispondenti – nel contesto del diritto processuale penale italiano – alle indagini preliminari, e non si estende dunque alla fase del processo (fase che la stessa direttiva definisce, all'art. 23, come «procedimento giudiziario», in contrapposizione a quella precedente delle «indagini penali»), nella quale è pacifico che la persona offesa debba poter essere sentita – eventualmente con modalità protette, ove si tratti di vittima vulnerabile – nel contraddittorio tra le parti. Dall'altro lato, tale divieto fa comunque salvi – in conformità a quanto previsto in generale nel considerando n. 58 – i «diritti della difesa», tra i quali si iscrive, in posizione eminente, il diritto al contraddittorio nella formazione della prova.

2.13. I procedimenti speciali alternativi al giudizio

2.13.1. Il procedimento per decreto penale

2.13.1.1. L'ammontare della pena pecuniaria da irrogare in sostituzione della pena detentiva (il tasso giornaliero di ragguaglio e la condizione economica dell'imputato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **155**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

2.13.2. Il patteggiamento

2.13.2.1. La richiesta relativa alla cosiddetta contestazione fisiologica del reato concorrente

La sentenza n. **82** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al reato concorrente emerso nel corso del dibattimento e che forma oggetto di nuova contestazione. La Corte è giunta a tale decisione dopo aver ripercorso le tappe che hanno caratterizzato la tematica dei rapporti tra le nuove contestazioni dibattimentali ed il "recupero", da parte dell'imputato, della facoltà di formulare in quella sede richiesta di applicazione di riti alternativi, temporalmente precluse dal raggiungimento dello stadio processuale del dibattimento. Tali interventi, in particolare, sono stati contrassegnati da una linea evolutiva ispirata ad una sempre maggiore apertura. Con il nuovo codice di rito, caratterizzato da un'impostazione tendenzialmente accusatoria, è apparso coerente riconoscere che l'istruzione probatoria dibattimentale possa comportare fisiologicamente che in quella sede vengano ad emersione elementi di novità, tali da rendere necessario modificare il quadro della accusa. Le nuove contestazioni dibattimentali, che emergono quando sono ormai spirati i termini entro i quali formulare la richiesta di procedimenti speciali e dei meccanismi di definizione anticipata del procedimento (oblazione), comportano il rischio della compromissione del diritto di difesa in quanto i suddetti riti e meccanismi ne costituiscono alcune delle più qualificanti modalità di esercizio (da ultimo, sentenza n. 141 del 2018). La prima posizione della Corte fu caratterizzata da un rigoroso atteggiamento negativo rispetto alla possibilità di "recupero" postumo della facoltà di accedere ai riti alternativi, una volta spirato il termine "fisiologico" del loro espletamento: la preclusione all'ammissione di tali giudizi, in caso di contestazione dibattimentale suppletiva, non era considerata irragionevole in quanto "il relativo rischio rientra naturalmente nel calcolo in base al quale l'imputato si determina a chiederli o meno, onde egli non ha che da addebitare a sé medesimo le conseguenze della propria scelta (tra le tante, sentenze n. 129 del 1993, n. 316 del 1992, n. 277 e n. 593 del 1990, nonché l'ordinanza n. 213 del 1992)". La posizione della Corte inizia gradualmente a mutare con specifico riferimento alle contestazioni dibattimentali cosiddette "patologiche", frutto, cioè, di un "ritardo" imputabile al pubblico ministero e non ad una inerzia colpevole serbata dall'imputato. Così con la sentenza n. 265 del 1994, la Corte ha rivisto le proprie posizioni e "vennero dichiarati incostituzionali, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso o al reato concorrente contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concernesse un fatto che già risultava dagli atti di indagine preliminare al momento dell'esercizio dell'azione penale, ovvero quando l'imputato avesse tempestivamente e ritualmente proposto la richiesta di applicazione di pena in ordine alle originarie imputazioni". Con la successiva sentenza n. 333 del 2009, poi, la Corte giunse alle medesime conclusioni con riferimento al giudizio abbreviato, dichiarando, altresì, l'illegittimità costituzionale consequenziale, dell'art. 516 del medesimo codice, nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento, quando la nuova contestazione concernesse un fatto che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale. Ulteriori affermazioni della Corte, finalizzate al "recupero" dei riti alternativi in caso di contestazioni patologiche, sono state le dichiarazioni di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato, in seguito alla contestazione nel dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione di pena, a norma dell'art. 444 cod. proc. pen. (sentenza n. 184 del 2014) o il giudizio abbreviato (sentenza n. 139 del 2015). Notevoli evoluzioni, poi, si sono registrate anche per ciò che attiene al terreno delle nuove contestazioni che nascano da acquisizioni dibattimentali e, dunque, del tutto "fisiologiche" nel quadro della *mutatio libelli*. Già con la sentenza n. 530 del 1995, infatti, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, Cost., l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, ai sensi degli artt. 162 e 162-bis del codice penale, relativamente al reato concorrente contestato in dibattimento e, in via consequenziale, anche l'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di proporre domanda di oblazione, ai sensi degli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen., relativamente al fatto diverso contestato in dibattimento. Il "cammino" della Corte è, poi, proseguito con la sentenza n. 237 del

2012, con la quale è stato dichiarato 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 del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato concorrente emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione. Ulteriori segmenti inerenti al critico rapporto tra *mutatio libelli* e riti alternativi vennero rimossi con le sentenze nn. 273 del 2014 e 206 del 2017, con le quali è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 516 cod. proc. pen. rispettivamente nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato e l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione. Un punto sostanziale e quasi definitivo di "approdo" della giurisprudenza costituzionale è stato da ultimo raggiunto con la sentenza n. 141 del 2018, con la quale – operandosi un tendenziale superamento della distinzione tra nuove contestazioni "fisiologiche" o "patologiche" – è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui, in seguito alla nuova contestazione di una circostanza aggravante, non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento la sospensione del procedimento con messa alla prova.

2.13.3. La sospensione del processo con messa alla prova

2.13.3.1. Qualificazione come rito alternativo

"(…) lo speciale procedimento di sospensione del processo con messa alla prova costituisce un vero e proprio rito alternativo (sentenze n. 91 del 2018 e n. 240 del 2015), in grado di assicurare significativi benefici in termini sanzionatori all'imputato in cambio – tra l'altro – di una sua rinuncia a esercitare nella loro piena estensione i propri diritti di difesa in un processo ordinario". Così la sentenza n. **131**.

2.13.3.2. Ammissione a seguito di diversa qualificazione del fatto di reato, su sollecitazione dell'imputato e in esito al giudizio di primo grado (pur celebrato nelle forme del rito abbreviato)

La sentenza n. **131** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 464-*bis*, comma 2, e 521, comma 1, cod. proc. pen., impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono la possibilità di disporre la sospensione del procedimento con messa alla prova ove, in esito al giudizio, il fatto di reato venga, su sollecitazione dell'imputato, diversamente qualificato dal giudice. La Corte ha ricordato il dibattito giurisprudenziale sviluppatosi sull'argomento fino al recente orientamento della Corte di cassazione, in base al quale il giudice di appello investito dell'impugnazione contro una sentenza di condanna resa in sede di giudizio abbreviato può ammettere l'imputato alla sospensione del processo con messa alla prova, allorché ritenga ingiustificato il diniego opposto dal giudice di primo grado a tale richiesta. Alla luce di tale posizione, quindi, è stato evidenziato che *a fortiori* una tale possibilità dovrà essere riconosciuta allo stesso giudice di primo grado, allorché – in esito al giudizio – riscontri che il proprio precedente diniego era ingiustificato, sulla base della riqualificazione giuridica del fatto contestato cui lo abilita l'art. 521, comma 1, cod. proc. pen., quando l'imputato abbia dal canto suo richiesto il beneficio entro i termini indicati dall'art. 464-*bis*, comma 2, cod. proc. pen. Tale soluzione, d'altronde, risponde a ovvie ragioni di economia processuale. Conclusivamente, "il giudice *a quo* ben avrebbe potuto non solo concedere il beneficio della sospensione del processo con messa alla prova direttamente in sede di udienza preliminare, previa riqualificazione del fatto contestato dal pubblico ministero sulla base degli elementi probatori disponibili; ma avrebbe altresì potuto, una volta avvedutosi – in esito al giudizio abbreviato – dell'erronea qualificazione giuridica dei fatti contestati all'imputato, revocare il proprio precedente provvedimento di diniego della sospensione del processo con messa alla prova, e ammettere conseguentemente al beneficio l'imputato, che ne aveva fatto rituale richiesta entro i termini".

2.13.4. La sospensione del processo con messa alla prova degli imputati minorenni: diversità rispetto all'omologo istituto previsto per i maggiorenni e all'affidamento in prova al servizio sociale (determinazione giudiziale della pena da eseguire in caso di esito negativo)

La sentenza n. **68** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 29 del d.P.R. n. 448 del 1988 e 657-*bis* cod. proc. pen., impugnati, in riferimento agli artt. 3, 31 e 27 Cost., nella parte in cui non prevedono che, in caso di esito negativo della messa alla prova di soggetto minorenne, il

giudice determina la pena da eseguire tenuto conto della consistenza e della durata delle limitazioni patite e del comportamento tenuto dal minorenne durante il periodo di sottoposizione alla messa alla prova. Diversa è la disciplina dell'omologo istituto previsto per gli imputati maggiorenni, per i quali l'art. 657-*bis* cod. proc. pen. prevede che in caso di revoca o di esito negativo della messa alla prova, il pubblico ministero, nel determinare la pena da eseguire, detrae un periodo corrispondente a quello della prova eseguita. La Corte ha evidenziato che il rimettente non lamentava un'irragionevole disparità di trattamento tra il regime della messa alla prova per gli adulti e quello per i minorenni, in quanto consapevole della diversa struttura e funzione dei due regimi, tanto da rendere impossibile l'estensione analogica alla messa alla prova per i minorenni della disciplina dettata dall'art. 657-*bis*. Oggetto delle censure era, invece, quello di denunciare l'incongruità del regime vigente che non consente al giudice, nel caso di soggetto minore, di tener conto, al momento della determinazione della pena che il condannato dovrà scontare, del periodo di prova dallo stesso svolto, con ciò frustrando i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena, la finalità di rieducazione, alla quale la pena deve necessariamente orientarsi, nonché la tutela del preminente interesse educativo del minore, al quale si ispira l'intera disciplina del processo penale minorile. La Corte ha evidenziato i tratti distintivi e le caratteristiche peculiari della messa alla prova per i minorenni, che la distinguono nettamente sia dall'omologo istituto previsto per gli imputati maggiorenni, sia dalla misura alternativa alla detenzione dell'affidamento in prova al servizio sociale, oggetto quest'ultima della sentenza n. 343 del 1987. Tanto la messa alla prova per gli adulti quanto la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale sono caratterizzate da prescrizioni che sono sì funzionali alla risocializzazione del soggetto ma che, al tempo stesso, assumono una innegabile connotazione sanzionatoria rispetto al fatto di reato. In particolare, la connotazione sanzionatoria – che è evidente rispetto alla misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, concepita dal legislatore come strumento di espiazione della pena alternativo rispetto alla detenzione – non è aliena nemmeno alle prescrizioni inerenti alla sospensione del processo con messa alla prova prevista per gli imputati adulti in forza della disciplina introdotta dalla legge n. 67 del 2014, come confermato anche dalla recente sentenza n. 91 del 2018 che ha riconosciuto che la messa alla prova per gli adulti costituisce un vero e proprio «trattamento sanzionatorio», ancorché anticipato rispetto all'ordinario accertamento della responsabilità dell'imputato. Componente essenziale di tale trattamento sanzionatorio è, d'altra parte, l'obbligo a carico del soggetto che vi è sottoposto – ai sensi dell'art. 168-*bis*, terzo comma, del cod. pen. – di prestare lavoro di pubblica utilità oltre agli obblighi che derivano dalle prescrizioni concordate all'atto dell'ammissione al beneficio, che possono incidere in maniera significativa sulla libertà personale del soggetto che vi è sottoposto, potendo comprendere "attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali". Proprio sulla base di una tale connotazione sanzionatoria della messa alla prova per gli adulti – e, più precisamente, delle prescrizioni inerenti al provvedimento, volontariamente accettate dall'imputato – trova spiegazione la scelta del legislatore, espressa dall'art. 657-*bis* cod. proc. pen., di imporre al pubblico ministero, in caso di condanna conseguente al fallimento della messa alla prova, di scomputare dalla pena ancora da eseguire un periodo corrispondente a quello in cui il soggetto ha effettivamente eseguito le prescrizioni che gli erano state imposte. Una logica affatto diversa è quella che ispira la messa alla prova per i minorenni, alla quale non può essere ascritta alcuna funzione sanzionatoria. Quest'ultima, infatti, è concepita dal legislatore come in larga parte svincolata da un rapporto di proporzionalità rispetto al reato. Ciò risulta evidente già a partire dalla considerazione che la messa alla prova è consentita per i minori di età che siano chiamati a rispondere di qualsiasi reato, ivi compresi quelli puniti in astratto con la pena dell'ergastolo. La definizione delle prescrizioni cui l'imputato deve essere sottoposto resta, d'altra parte, affidata alla valutazione largamente discrezionale del giudice e dei servizi sociali cui l'imputato sarà affidato. Tali prescrizioni, significativamente, non comprendono l'obbligo di prevedere prestazioni di lavoro di pubblica utilità, obbligo che è invece concepito dal legislatore come condizione necessaria della messa alla prova prevista per gli adulti. Né compare alcun riferimento, qui, ai criteri generali di commisurazione della pena di cui all'art. 133 cod. pen. per orientare la discrezionalità del giudice e dei servizi sociali nella definizione delle prescrizioni, a differenza di quanto accade nella disciplina della messa alla prova per gli adulti. Sulla base di queste indicazioni normative, è evidente che "il senso delle prescrizioni inerenti al programma cui l'imputato deve essere sottoposto appare esclusivamente orientato a stimolare un percorso (ri)educativo del minore, finalizzato all'obiettivo ultimo di una 'evoluzione della sua personalità' nel senso del rispetto dei valori

fondamentali della convivenza civile, al cui riscontro è subordinata la stessa valutazione di esito positivo della messa alla prova (art. 29 del d.P.R. n. 448 del 1988)".

2.14. Il procedimento davanti al giudice di pace (non comparabilità con il procedimento davanti al tribunale)

Il procedimento penale davanti al giudice di pace "configura un modello di giustizia non comparabile con quello davanti al tribunale, in ragione dei caratteri peculiari che esso presenta» (sentenza n. 426 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 28 del 2007, n. 415 e n. 228 del 2005)". (…) Si tratta infatti di un procedimento «improntato a finalità di snellezza, semplificazione e rapidità, che lo rendono non comparabile con il procedimento davanti al tribunale, e comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario» (sentenza n. 298 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 28 del 2007, n. 85 e n. 415 del 2005, n. 349 del 2004)". Così la sentenza n. **120**.

2.15. L'esecuzione penale

2.15.1. Il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per il delitto di furto in abitazione – Segnalazione al legislatore

La sentenza n. **216** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., censurato, in relazione agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione (art. 624-*bis*, primo comma, cod. pen.). La Corte ha negato rilievo alla circostanza che la sentenza n. 125 del 2016 abbia dichiarato illegittimo il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione originariamente previsto dalla norma impugnata per i condannati per furto con strappo. In quell'occasione, è stata ritenuta manifestamente irragionevole una disciplina che prevedeva un trattamento processuale deteriore per un delitto (furto con strappo) certamente meno grave di quello (rapina semplice) nel quale è agevole ipotizzare che il primo possa trasmodare, in relazione alla possibile, e statisticamente frequente, reazione della vittima. Una situazione simile non ricorre, però, rispetto al furto in abitazione, destinato a trasmodare non già nella rapina semplice, bensì in quella aggravata per essere stata commessa nei medesimi luoghi indicati dall'art. 624-*bis*, primo comma, cod. pen.: ipotesi aggravata compresa nell'elenco dei delitti *ex* art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, ord. pen. per i quali pure opera il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione previsto per il (mero) furto in abitazione. Più in generale, il denunciato divieto di sospensione trova la propria *ratio* nella "discrezionale, e non irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto di chi, per commettere il furto, entri in un'abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, e della speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore di un simile reato". Né, nella specie, si è ravvisato un irragionevole e aprioristico automatismo legislativo: "il legislatore, infatti, ha, con valutazione immune da censure sul piano costituzionale, ritenuto che – indipendentemente dalla gravità della condotta posta in essere dal condannato, e dall'entità della pena irrogatagli – la pericolosità individuale evidenziata dalla violazione dell'altrui domicilio rappresenti ragione sufficiente per negare in via generale ai condannati per il delitto in esame il beneficio della sospensione dell'ordine di carcerazione, in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza, della possibilità di concedere al singolo condannato i benefici compatibili con il suo titolo di reato e la durata della sua condanna". Quanto alla dedotta violazione del principio del necessario finalismo rieducativo della pena, si è osservato che la disciplina *de qua* non esclude una valutazione individualizzata per la concessione dei benefici penitenziari, la quale resta demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'istanza che il condannato può presentare una volta passata in giudicato la sentenza che lo riguarda. Infine, non è stata considerata rilevante la giurisprudenza della Corte EDU che concerne la situazione di sovraffollamento delle carceri italiane. "Se è, infatti, indubbio che il meccanismo di sospensione automatica dell'ordine di esecuzione (…) sia anche funzionale a evitare l'inutile ingresso nel sistema penitenziario – già afflitto da grave sovraffollamento – di condannati che potrebbero essere ammessi a misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena, non può d'altra parte negarsi un margine di discrezionalità del legislatore, sempre entro i limiti segnati dalla non manifesta irragionevolezza, nella definizione delle categorie di detenuti che di tale meccanismo possono beneficiare". La Corte ha, però, ritenuto necessario "segnalare al legislatore, per ogni sua opportuna valutazione, l'incongruenza cui può dar luogo il difetto di coordinamento attualmente esistente tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei

condannati nei cui confronti non è prevista la sospensione dell'ordine di carcerazione (…) ai quali – tuttavia – la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena: come, per l'appunto, i condannati per i reati elencati dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., diversi da quelli di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. (per i quali l'accesso ai benefici penitenziari è invece subordinato a specifiche stringenti condizioni). Ciò, in particolare, in relazione al rischio – specialmente accentuato nel caso di pene detentive di breve durata, peraltro indicative di solito di una minore pericolosità sociale del condannato – che la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena. Eventualità, quest'ultima, purtroppo non infrequente, stante il notorio sovraccarico di lavoro che affligge la magistratura di sorveglianza, nonché il tempo necessario per la predisposizione della relazione del servizio sociale in merito all'osservazione del condannato in carcere".

2.15.2. L'inclusione nel novero dei delitti ostativi alla concessione dei benefici penitenziari del sequestro di persona a scopo di estorsione attenuato per la lieve entità del fatto

"La previsione di attenuanti, anche diverse da quelle della lievità del fatto, consente di adeguare la pena al caso concreto, ma non riguarda la valutazione discrezionale del legislatore circa la gravità del titolo di reato per il quale vi è stata condanna, l'allarme sociale che la commissione di quel reato determina e l'oggettiva pericolosità del comportamento descritto dalla fattispecie astratta (sentenze n. 88 del 2019 e n. 179 del 2017)". Così la sentenza n. **188** che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, della legge n. 354 del 1975, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., in quanto non esclude dal novero dei delitti ostativi alla concessione dei benefici penitenziari ivi elencati, il sequestro di persona a scopo di estorsione attenuato per la lieve entità del fatto. Preliminarmente la Corte ha illustrato la ratio della disposizione censurata sottolineandone "la natura di disposizione speciale, di carattere restrittivo, in tema di concessione di benefici penitenziari a determinate categorie di detenuti o internati, che si presumono socialmente pericolosi unicamente in ragione del titolo di reato per il quale la detenzione o l'internamento siano stati disposti (sentenza n. 239 del 2014). Del resto, le numerose modifiche intervenute negli anni, rispetto al nucleo della disciplina originaria, hanno variamente ampliato il catalogo dei reati ricompresi nella disposizione," in virtù di scelte disomogenee di politica criminale, così trasformando la detta disposizione "in «un complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati» (sentenze n. 32 del 2016 e n. 239 del 2014), (…) in risposta ai diversi fenomeni criminali di volta in volta emergenti". Per il Collegio, in presenza di una disposizione che, ormai, ricollega un trattamento penitenziario più aspro all'allarme sociale derivante dal mero titolo di reato per cui è condanna, è risultato, infatti, incongruo l'argomento del ricorrente, "secondo il quale se la fattispecie di reato è assistita dall'attenuante di lieve entità, essa dovrebbe essere, per ciò solo, espunta dal catalogo di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., sul presupposto che il riconoscimento di quella attenuante priverebbe di ogni validità, sul piano logico e statistico, la presunzione del collegamento del condannato con organizzazioni criminali. È evidente che la concessione dell'attenuante in parola è rilevante ai soli fini della determinazione della pena proporzionata al caso concreto, mentre, nella logica dell'attuale art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., una tale concessione non risulta idonea a incidere, di per sé sola, sulla coerenza della scelta legislativa di considerare un determinato reato di particolare allarme sociale, ricollegandovi un trattamento più rigoroso in fase di esecuzione, quale che sia la misura della pena inflitta nella sentenza di condanna". D'altronde, gli stessi elementi che giustificano la concessione dell'attenuante "non sono necessariamente in contraddizione con l'adesione o la partecipazione del condannato a pericolose organizzazioni criminali, stabili e strutturate". Conclusivamente, "lieve entità del fatto, da una parte, e valutazione legislativa di gravità direttamente connessa al titolo di reato per il quale è condanna, dall'altra, sono aspetti che non è congruo porre in comparazione, ai fini perseguiti dal rimettente".

2.15.3. La possibilità di concedere i benefici penitenziari ai condannati a pena detentiva temporanea per sequestro di persona a scopo di estorsione, terrorismo o eversione (rimozione, conseguente a monito inascoltato, della condizione di avvenuta espiazione di almeno i due terzi della pena)

La sentenza n. **229** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., l'art. 58-*quater*, comma 4, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui prevede che i condannati a pena detentiva temporanea per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, che abbiano cagionato la morte del sequestrato, non siano ammessi ad alcuno dei benefici penitenziari indicati nel primo comma dell'art. 4-*bis* ordin. penit., se non abbiano effettivamente espiato almeno i due terzi della pena irrogata. Per la Corte

la disposizione censurata è divenuta incompatibile con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in seguito alla sentenza n. 149 del 2018. Con tale decisione, infatti, in riferimento ai condannati all'ergastolo per il medesimo reato, era già stato affermato che la rigida preclusione temporale posta dalla disposizione censurata all'accesso ai benefici (aver espiato almeno i due terzi della pena irrogata) "sovverte irragionevolmente la logica gradualistica sottesa al principio della 'progressività trattamentale e flessibilità della pena', già enucleato da numerose pronunce di questa Corte (sentenze n. 257 del 2006, n. 255 del 2006, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995) come corollario del mandato costituzionale secondo cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato, fissando l'unica e indifferenziata soglia dell'espiazione effettiva dei due terzi della pena irrogata quale condizione per l'accesso a tutti i benefici penitenziari". In altri termini, la rimozione della preclusione contenuta nella disposizione censurata con riferimento ai condannati all'ergastolo da parte della sentenza n. 149 del 2018 "ha prodotto l'irragionevole conseguenza che, oggi, essi godono di un trattamento penitenziario più favorevole rispetto a quello riservato ai condannati a pena detentiva temporanea per i medesimi titoli di reato". Peraltro, tale conseguenza era stata puntualmente segnalata all'attenzione del legislatore nella medesima decisione del 2018, ma a tale monito non ha fatto seguito la necessaria modifica della normativa vigente. Infine, come avvenuto anche nella sentenza n. 149 del 2018, la Corte ha esteso la dichiarazione di illegittimità costituzionale "alla parte della disposizione censurata che si riferisce ai condannati a pene detentive temporanee per il delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione, di cui all'art. 289-*bis* cod. pen., che abbiano cagionato la morte del sequestrato".

2.15.4. La detenzione domiciliare

2.15.4.1. La detenzione domiciliare ordinaria e speciale (evoluzione normativa)

La sentenza n. **187**, nel trattare alcune questioni concernenti l'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, della legge n. 354 del 1975, ha delineato l'evoluzione normativa della detenzione domiciliare ordinaria e speciale. La detenzione domiciliare, prevista in via generale dall'art. 47-*ter* ord. pen. (cosiddetta "ordinaria"), è misura alternativa alla detenzione che consente al condannato di espiare la propria pena, o una parte di essa, nella propria abitazione, in altro luogo di privata dimora o cura, assistenza e accoglienza, in presenza di situazioni soggettive (età avanzata o, all'opposto, giovane età in presenza di comprovate esigenze di salute, studio, lavoro o famiglia; gravi condizioni di salute; stato di gravidanza; esigenze di cura di prole in tenera età) che renderebbero particolarmente pregiudizievole per il condannato la permanenza in carcere. Sin dall'introduzione della misura ad opera della legge n. 663 del 1986, essa era ammessa nell'ipotesi della madre di prole in tenera età con lei convivente, alla quale con sentenza n. 215 del 1990 fu affiancata quella del padre della prole medesima, allorché la madre fosse deceduta o altrimenti assolutamente impossibilitata a darvi assistenza. Dopo le modifiche apportate dall'art. 4 della legge n. 165 del 1998, l'art. 47-*ter*, comma 1, lett. a) e b), ord. pen. prevede – in particolare – che possano essere ammessi al beneficio in parola la madre, ovvero – nel caso di decesso o impossibilità di questa – il padre di prole di età inferiore a dieci anni convivente con il genitore esercente la responsabilità genitoriale; e ciò purché la condanna da espiare, ancorché costituente il residuo di maggior pena, non superi i quattro anni di reclusione, ovvero consista nella pena dell'arresto. La successiva legge n. 40 del 2001 ha, poi, introdotto – con il nuovo art. 47-*quinquies* ordin. penit. – la distinta misura della «detenzione domiciliare speciale», prevista per consentire anche ai condannati nei cui confronti non ricorrano le ordinarie condizioni previste dall'art. 47-*ter* la possibilità di accudire la propria prole in tenera età. In particolare, la nuova disposizione prevede che possano essere ammessi al beneficio la madre, ovvero – in caso di decesso o impossibilità di questa, e non essendovi altro modo di provvedere all'assistenza della prole – il padre di prole di età inferiore a dieci anni, purché non sussista un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti da parte del genitore condannato, e vi sia la possibilità di ripristinare la sua convivenza con i figli. Il comma 1 dell'art. 47-*quinquies* ord. pen. richiede come condizione perché il genitore condannato possa essere ammesso alla misura l'espiazione di almeno un terzo della pena, ovvero di quindici anni nel caso di condanna all'ergastolo. Peraltro, il successivo comma 1-bis, inserito dalla legge n. 62 del 2011 consente che l'interessato possa essere ammesso alla misura, a particolari condizioni, anche prima della scadenza di tali termini. Tale possibilità era in origine esclusa ove la condanna fosse stata pronunciata per uno dei delitti indicati nell'art. 4-*bis* ord. pen.; ma anche tale preclusione è venuta meno in conseguenza della sentenza n. 76 del 2017. In forza poi del comma 7 dell'art. 47-*quinquies* ord. pen., a tenore del quale «[l]a detenzione domiciliare speciale può essere concessa, alle stesse condizioni previste per la madre, anche al padre detenuto, se la madre è

deceduta o impossibilitata e non vi è modo di affidare la prole ad altri che al padre», la preclusione relativa ai delitti di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. originariamente stabilita dall'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis* ord. pen., deve intendersi venuta meno anche nei confronti del padre condannato.

2.15.4.2. L'(illegittima) automatica preclusione triennale all'accesso alla detenzione domiciliare ordinaria o speciale del condannato cui sia stata revocata altra misura alternativa alla detenzione

La sentenza n. **187** ha dichiarato dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., dell'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui detti commi, nel loro combinato disposto, prevedono che non possa essere concessa, per la durata di tre anni, la detenzione domiciliare speciale, prevista dall'art. 47-*quinquies* della stessa legge n. 354 del 1975, al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una delle misure indicate nel comma 2 dello stesso art. 58-*quater* e, in via consequenziale, nella parte in cui non consentono, nelle medesime ipotesi, la concessione della detenzione domiciliare, prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1, lett. a) e b), della stessa legge n. 354 del 1975. Per la Corte le citate disposizioni, prevedendo automatismi preclusivi nella concessione delle citate misure alternative alla detenzione, contrastano con la necessità di salvaguardare l'interesse del figlio minore. In via preliminare è stato ribadito che "la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, trova riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento costituzionale interno – che demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.) – sia nell'ordinamento internazionale" e " assume evidentemente una pregnanza particolare quando si discuta dell'interesse del bambino in tenera età a godere dell'affetto e delle cure materne (così, in particolare, sentenza n. 239 del 2014) (sentenze n. 76 del 2017 e, in termini pressoché sovrapponibili, n. 17 del 2017 e n. 239 del 2014)". La Corte è giunta alla dichiarazione di illegittimità delle disposizioni censurate facendo applicazione dei principi già espressi in proprie precedenti decisioni, alla base delle quali è stato posto proprio l'interesse del minore. Così, la sentenza n. 239 del 2014 – affrontando la questione della preclusione della detenzione domiciliare speciale per i condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit. – ha evidenziato che tale misura alternativa alla detenzione costituisce "una misura finalizzata in modo preminente alla tutela dell'interesse di un soggetto distinto [dal condannato] 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". Conseguentemente, "subordinare l'accesso alle misure alternative a particolari condizioni dettate dalla presunta pericolosità del condannato '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', quale quello del minore in tenera età (sentenza n. 239 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 174 del 2018 e n. 76 del 2017)". Nella successiva sentenza n. 76 del 2017 – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo presuntivo originariamente stabilito dell'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, ordin. penit. nei confronti delle madri condannate per un delitto di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., alle quali era in via assoluta precluso l'accesso alla detenzione domiciliare speciale sino che non avessero scontato un terzo della pena, impedendo al giudice di compiere un bilanciamento caso per caso tra le esigenze di tutela della società e il pericolo di commissione di nuovi reati da parte della madre e la protezione degli interessi del minore – è stato ribadito che "l'istituto della detenzione domiciliare speciale, 'pur partecipando della finalità di reinserimento sociale del condannato, è primariamente indirizzato a consentire l'instaurazione, tra madri detenute e figli in tenera età, di un rapporto quanto più possibile normale (sentenze n. 239 del 2014 e n. 177 del 2009)", nel quale "assume rilievo prioritario la tutela di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, quale è il minore". Identica ratio è stata posta alla base della sentenza n. 174 del 2018 che – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* ordin. penit. nella parte in cui non consentiva alle madri condannate per uno dei delitti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. l'accesso all'assistenza all'esterno dei figli di età non superiore ai dieci anni, ovvero lo subordinava in via generale alla previa espiazione di una frazione di pena – ha osservato che "[i] requisiti legislativi previsti per l'accesso a un beneficio prevalentemente finalizzato a favorire, al di fuori della restrizione carceraria, il rapporto tra madre e figli in tenera età, non possono coincidere con quelli per l'accesso al diverso beneficio del lavoro all'esterno [disciplinato dall'art. 21 ordin. penit.], il quale è esclusivamente preordinato al reinserimento sociale del condannato, senza immediate ricadute su soggetti diversi da

quest'ultimo". L'art. 21-*bis* della legge n. 354 del 1975, in altri termini, parificando i requisiti in discorso, è stato ritenuto in contrasto con l'art. 31, comma secondo, Cost. in quanto non consentiva all'amministrazione penitenziaria prima, e al giudice poi, di valutare la concreta sussistenza di esigenze di difesa sociale, da bilanciare con l'interesse del minore a vivere il proprio rapporto con la madre. Infine, "la sentenza n. 211 del 2018 – ribadita l'unitarietà delle due tipologie di detenzione domiciliare ('ordinaria' e speciale) previste per consentire al genitore di assistere i propri figli in tenera età – ha dichiarato illegittima la mancata estensione al padre, che fruisca della detenzione domiciliare 'ordinaria' per esigenze di cura dei propri figli, della più favorevole disciplina dettata per la madre in caso di violazione delle prescrizioni che accompagnano la concessione del beneficio; situazione questa che non comporta sempre e necessariamente la configurabilità del delitto di evasione a carico del condannato, ma che, escluso ogni automatismo, lascia al giudice il compito di esaminare caso per caso, attribuendo il giusto peso all'interesse del minore, l'opportunità di sanzionare con la revoca comportamenti della condannata non giustificabili dal punto di vista della doverosa osservanza delle prescrizioni".

2.15.4.3. La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta (il mutato approccio culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale e l'adozione di una pronuncia additiva a seguito di monito inascoltato) – Richiamo al legislatore

La sentenza n. **99** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 32 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, il tribunale di sorveglianza possa disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare anche in deroga ai limiti di cui al comma 1 del medesimo art. 47-*ter*. La Corte ha ricostruito il quadro normativo in materia e ha constatato, allo stato attuale, l'impossibilità per un detenuto affetto da grave infermità psichica sopravvenuta, con un residuo di pena superiore ai quattro anni, di accedere ad alcuna forma di esecuzione della pena alternativa alla detenzione in carcere. Ai detenuti affetti da infermità psichica sopravvenuta, infatti, è precluso fare ricorso all'art. 148, primo comma, cod. pen. – che prevede per il giudice la possibilità di disporre la sospensione o il differimento della pena e il contestuale ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario, in casa di cura e di custodia ovvero, in determinate ipotesi, in un ospedale psichiatrico civile, nei casi di infermità psichica sopravvenuta dopo la condanna – in quanto la disposizione è divenuta inapplicabile a seguito dell'eliminazione dall'ordinamento degli istituti richiamati, quale conseguenza del un nuovo approccio nella cura della malattia mentale. Gli stessi soggetti, poi, non hanno accesso neppure alle REMS cioè alle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, che sono delle strutture istituite su base regionale e a esclusiva gestione sanitaria, destinate ad accogliere i condannati in cui la malattia psichica si manifesti successivamente. I detenuti che si trovano in una simile condizione, inoltre, qualora abbiano un residuo di pena superiore a quattro anni, non possono avere accesso ad altre misure alternative al carcere, quale la detenzione domiciliare "ordinaria" di cui all'art. 47-*ter*, comma 1, lett. c), ordin. penit., prevista per tutti i detenuti con una pena residua inferiore a quattro anni e che siano gravemente malati, indipendentemente dal tipo di patologia – fisica o psichica – di cui soffrono. Neppure può essere loro applicato l'istituto del rinvio obbligatorio della esecuzione della pena di cui all'art. 146, primo comma, n. 3), cod. pen., perché la grave patologia psichica non integra il presupposto ivi previsto della malattia grave, in fase così avanzata da essere refrattaria alle terapie. Inoltre, i malati psichici non possono nemmeno beneficiare del rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena di cui all'art. 147, primo comma, n. 2), cod. pen., perché questa previsione riguarda solo i casi di «grave infermità fisica». Per la Corte, proprio la mancanza di qualsiasi alternativa al carcere per i detenuti affetti da grave malattia psichica sopravvenuta viola i parametri costituzionali menzionati. È stato evidenziato che la malattia psichica è fonte di sofferenze non meno della malattia fisica" e che "il diritto fondamentale alla salute *ex* art. 32 Cost., di cui ogni persona è titolare, deve intendersi come comprensivo non solo della salute fisica, ma anche della salute psichica, alla quale l'ordinamento è tenuto ad apprestare un identico grado di tutela (tra le molte, sentenze n. 169 del 2017, n. 162 del 2014, n. 251 del 2008, n. 359 del 2003, n. 282 del 2002 e n. 167 del 1999), anche con adeguati mezzi per garantirne l'effettività". Come emerge anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (tra le altre, Corte EDU, seconda sezione, sentenza 17 novembre 2015, Bamouhammad contro Belgio, paragrafo 119, e Corte EDU, grande camera, sentenza 26 aprile 2016, Murray contro Paesi Bassi, paragrafo 105), in taluni casi mantenere in condizione di detenzione una persona affetta da grave malattia mentale assurge a

vero e proprio trattamento inumano o degradante, nel linguaggio dell'art. 3 CEDU, ovvero a trattamento contrario al senso di umanità, secondo le espressioni usate dall'art. 27, terzo comma, Cost. La Corte ha ritenuto che in tali casi, per colmare le carenze evidenziate, debba poter trovare applicazione la misura alternativa della detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga". Al riguardo è stato ricordato che la detenzione domiciliare, introdotta dalla legge n. 663 del 1986, è stata ampliata nel corso del tempo quanto all'ambito di applicazione e parzialmente ridisegnata nelle sue finalità, tanto da interventi del legislatore quanto da pronunce della stessa Corte. Tale istituto – che nonostante l'ampliamento dell'ambito di sua applicazione risponde comunque "a una logica unitaria e indivisibile (sentenze n. 211 del 2018 e n. 177 del 2009)" – costituisce "non una misura alternativa alla pena, ma una pena alternativa alla detenzione o, se si vuole, una modalità di esecuzione della pena, (…) sempre accompagnata da prescrizioni limitative della libertà, sotto la vigilanza del magistrato di sorveglianza e con l'intervento del servizio sociale» (ordinanza n. 327 del 1989). Per questo motivo, tra l'altro, essa differisce completamente dalla semplice scarcerazione del detenuto che consegue al rinvio dell'esecuzione della pena disposto sulla base degli artt. 146 e 147 cod. pen.". L'introduzione nell'ordinamento penitenziario della disposizione relativa alla detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" si deve alla più recente legge n. 165 del 1998, che stabilisce che quando «potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale», il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite di quattro anni di cui all'art. 47-*ter*, comma 1, ordin. penit., «può disporre la applicazione della detenzione domiciliare». Tuttavia, alla luce di quanto detto in precedenza, in virtù dei richiami agli artt. 146 e 147 cod. pen., la detenzione domiciliare "in deroga" è oggi preclusa ai malati psichici. La ragione che ha spinto il legislatore a introdurre la detenzione domiciliare "in deroga" è offrire "una alternativa rispetto al differimento dell'esecuzione della pena, nella prospettiva di creare uno strumento intermedio e più duttile tra il mantenimento della detenzione in carcere e la piena liberazione del condannato (conseguente al rinvio): permettendo così di tener conto della eventuale pericolosità sociale residua di quest'ultimo e della connessa necessità di contemperamento delle istanze di tutela del condannato medesimo con quelle di salvaguardia della sicurezza pubblica (ordinanza n. 255 del 2005)". In definitiva, l'assenza di ogni alternativa al carcere, che impedisce al giudice di disporre che la pena sia eseguita fuori dagli istituti di detenzione, può essere colmata con la possibilità di fare ricorso alla detenzione domiciliare che è "uno strumento capace di offrire sollievo ai malati più gravi, per i quali la permanenza in carcere provoca un tale livello di sofferenza da ferire il senso di umanità; al tempo stesso, essa può essere configurata in modo variabile, con un dosaggio ponderato delle limitazioni, degli obblighi e delle autorizzazioni secondo le esigenze del caso: grazie a una attenta individuazione del luogo di detenzione, possono perseguirsi finalità terapeutiche e di protezione, senza trascurare le esigenze dei suoi familiari e assicurando, al tempo stesso, la sicurezza della collettività".

2.15.5. I permessi premio

2.15.5.1. Funzione pedagogico-propulsiva

"Il permesso premio, almeno per le pene medio-lunghe, rappresenta un peculiare istituto del complessivo programma di trattamento. Esso consente al detenuto, a fini rieducativi, i primi spazi di libertà (sentenza n. 188 del 1990), mostrando perciò una funzione pedagogico-propulsiva" (sentenze nn. 504 del 1995, 445 del 1997 e 257 del 2006), e "permette l'osservazione da parte degli operatori penitenziari degli effetti sul condannato del temporaneo ritorno in libertà (sentenza n. 227 del 1995)". Così la sentenza n. **253**.

2.15.5.2. La riconosciuta possibilità di concedere permessi premio ai condannati, anche all'ergastolo, per gravi delitti (compresa l'associazione mafiosa e i reati di contesto mafioso) pur in assenza di collaborazione con la giustizia, ove siano acquisiti elementi tali da escludere l'attualità e il pericolo di ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata

La sentenza n. **253** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l'art. 4-*bis*, comma 1, ord. pen., nella parte in cui non prevedeva che, ai detenuti per i delitti di associazione di tipo mafioso *ex* art. 416-*bis* cod. pen. e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni indicate da tale articolo o al fine di agevolare l'attività delle associazioni ivi contemplate, potessero essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma del successivo art. 58-*ter*, allorché fossero stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità e il pericolo di ripristino di

collegamenti con la criminalità organizzata. Ai fini della concessione di taluni benefici ai condannati per delitti particolarmente gravi, la disposizione ha assegnato rilievo decisivo alla condotta di collaborazione con la giustizia, "assunta come la sola idonea a dimostrare, per *facta concludentia*, l'intervenuta rescissione" dei collegamenti con la criminalità (sentenze nn. 68 del 1995 e 239 del 2014). La disciplina poggia sulla presunzione che "la commissione di determinati delitti dimostri l'appartenenza dell'autore alla criminalità organizzata, o il suo collegamento con la stessa, e costituisca, quindi, un indice di pericolosità sociale incompatibile con l'ammissione del condannato ai benefici penitenziari extramurari. La scelta di collaborare con la giustizia viene correlativamente assunta come la sola idonea a rimuovere l'ostacolo alla concessione dei benefici indicati, in ragione della sua valenza rescissoria del legame con il sodalizio criminale. Si coniuga a ciò – assumendo, in fatto, un rilievo preminente – l'obiettivo di incentivare, per ragioni investigative e di politica criminale generale, la collaborazione con la giustizia dei soggetti appartenenti o contigui ad associazioni criminose, che appare come strumento essenziale per la lotta alla criminalità organizzata. Per converso, la mancata collaborazione con la giustizia fonda la presunzione assoluta che i collegamenti con l'organizzazione criminale siano mantenuti ed attuali, ricavandosene la permanente pericolosità del condannato, con conseguente inaccessibilità ai benefici penitenziari normalmente disponibili". Peraltro, in linea con le sentenze nn. 68 del 1995, 357 del 1994 e 306 del 1993, il comma 1-*bis* ha esteso la possibilità di accesso ai benefici ai casi in cui la collaborazione con la giustizia risulti inesigibile, impossibile o oggettivamente irrilevante, purché siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. La contestata presunzione di attualità dei collegamenti criminali "è assoluta, nel senso che non può essere superata da altro se non dalla collaborazione stessa. Quest'ultima, per i condannati per i delitti ricordati, è l'unico elemento che può consentire l'accesso ai benefici": ciò che delinea "un trattamento distinto rispetto a quello che vale per tutti gli altri detenuti". Simile disciplina non può essere qualificata come "costrizione alla delazione" poiché "spetta al detenuto adottare o meno quel comportamento" (sentenza n. 39 del 1994). In effetti, l'inaccessibilità ai benefici, per il detenuto che non collabora, "non è un vero automatismo, poiché è lo stesso detenuto, scegliendo di collaborare, a poter spezzare la consequenzialità della disposizione censurata"; si tratta di "una preclusione che non discende automaticamente dall'art. 4-*bis*, comma 1, (…) ma deriva dalla scelta del condannato di non collaborare, pur essendo nelle condizioni di farlo (sentenza n. 135 del 2003)". Tuttavia, "la presunzione della mancata rescissione dei collegamenti con la criminalità organizzata, che incombe sul detenuto non collaborante, è assoluta"; ed è proprio questo carattere assoluto a essere in contrasto con gli evocati parametri. La dichiarazione di illegittimità, pur capovolgendo l'esito di non fondatezza della sentenza n. 306 del 1993, ha inteso sviluppare alcune valutazioni contenute in quella pronuncia. In essa si riconobbe che "il requisito della collaborazione, quale condizione per l'accesso ai benefici penitenziari, è essenzialmente espressione di una scelta di politica criminale, adottata per finalità di prevenzione generale e di sicurezza collettiva"; e che l'art. 4-*bis*, comma 1, "non può essere presentato sotto le vesti di una disposizione di natura penitenziaria, giacché la collaborazione con la giustizia non necessariamente è sintomo di credibile ravvedimento, così come il suo contrario (la mancata collaborazione) non può assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento o emenda" (argomenti considerati anche dalla sentenza della Corte EDU del 13 giugno 2019, Viola contro Italia). Insomma, "inibire l'accesso ai benefici penitenziari ai condannati per determinati gravi reati, i quali non collaborino con la giustizia", comportava "una rilevante compressione della finalità rieducativa della pena" in quanto "la tipizzazione per titoli di reato non appare consona ai principi di proporzione e di individualizzazione della pena", mentre "appare preoccupante la tendenza alla configurazione normativa di tipi d'autore, per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita in caso di mancata collaborazione". Poggiando su simili presupposti, la Corte ha accolto le questioni, precisando che "Non è la presunzione in sé stessa a risultare costituzionalmente illegittima", poiché non è irragionevole presumere che il condannato non collaborante mantenga vivi i legami con l'organizzazione di appartenenza, "purché si preveda che tale presunzione sia relativa e non già assoluta e quindi possa essere vinta da prova contraria". "Mentre una disciplina improntata al carattere relativo della presunzione si mantiene entro i limiti di una scelta legislativa costituzionalmente compatibile con gli obbiettivi di prevenzione speciale e con gli imperativi di risocializzazione insiti nella pena, non regge, invece, il confronto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. (…) una disciplina che assegni carattere assoluto alla presunzione di attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata. Ciò sotto tre profili, distinti ma complementari. In un primo senso, perché all'assolutezza della presunzione sono sottese esigenze investigative, di politica criminale e di sicurezza collettiva che incidono sull'ordinario svolgersi

dell'esecuzione della pena, con conseguenze afflittive ulteriori a carico del detenuto non collaborante. In un secondo senso, perché tale assolutezza impedisce di valutare il percorso carcerario del condannato, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, intesa come recupero del reo alla vita sociale (…). In un terzo senso, perché l'assolutezza della presunzione si basa su una generalizzazione, che può essere invece contraddetta, a determinate e rigorose condizioni, dalla formulazione di allegazioni contrarie che ne smentiscono il presupposto, e che devono poter essere oggetto di specifica e individualizzante valutazione da parte della magistratura di sorveglianza". Dal primo punto di vista, il congegno normativo, espressivo di "una trasparente opzione di politica investigativa e criminale", "immette nel percorso carcerario del condannato – attraverso il decisivo rilievo attribuito alla collaborazione con la giustizia anche dopo la condanna – elementi estranei ai caratteri tipici dell'esecuzione della pena", prefigurando "una sorta di scambio tra informazioni utili a fini investigativi e conseguente possibilità per il detenuto di accedere al normale percorso di trattamento penitenziario. Per i condannati per i reati elencati nella disposizione censurata, infatti, è costruita una disciplina speciale (sentenza n. 239 del 2014), ben diversa da quella prevista per la generalità degli altri detenuti". Essi possono accedere ai benefici penitenziari solo qualora collaborino con la giustizia. "Se tale collaborazione non assicurino, ai benefici in questione non potranno accedere mai, neppure dopo aver scontato le frazioni di pena richieste quale ordinario presupposto per l'ammissione a ciascun singolo beneficio (...). E se invece collaborino (…), a tali benefici potranno accedere senza dover previamente scontare la frazione di pena ordinariamente prevista" (sentenze nn. 174 del 2018 e 504 del 1995). "La disciplina in esame, quindi, a seconda della scelta compiuta dal soggetto, aggrava il trattamento carcerario del condannato non collaborante rispetto a quello previsto per i detenuti per reati non ostativi, oppure, al contrario, lo agevola, giacché, in presenza di collaborazione, introduce a favore del detenuto elementi premiali rispetto alla disciplina ordinaria. Ma, alla stregua dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della pena e della sua tendenziale funzione rieducativa, un conto è l'attribuzione di valenza premiale al comportamento di colui che, anche dopo la condanna, presti una collaborazione utile ed efficace, ben altro è l'inflizione di un trattamento peggiorativo al detenuto non collaborante, presunto *iuris et de iure* quale persona radicata nel crimine organizzato e perciò socialmente pericolosa. Il valore premiale della collaborazione – che rende immediatamente accessibili tutti i benefici (…) – si giustifica sia considerando che essa è ragionevole indice del presumibile abbandono dell'originario sodalizio criminale, sia in virtù della determinante utilità che ha mostrato sul piano del contrasto alle organizzazioni mafiose". Invece, "l'assenza di collaborazione con la giustizia dopo la condanna non può tradursi in un aggravamento delle modalità di esecuzione della pena, in conseguenza del fatto che il detenuto esercita la facoltà di non prestare partecipazione attiva a una finalità di politica criminale e investigativa dello Stato. (…) la mancata collaborazione infligge ulteriori conseguenze negative, che non hanno diretta connessione con il reato commesso, ma derivano unicamente (…) dal rifiuto del detenuto di prestare la collaborazione in parola, nella sostanza aggravando le condizioni di esecuzione della pena già inflittagli al termine del processo". La norma "opera una deformante trasfigurazione della libertà di non collaborare (...), che certo l'ordinamento penitenziario non può disconoscere ad alcun detenuto. Garantita nel processo nella forma di vero e proprio diritto, espressione del principio nemo *tenetur se detegere*, la libertà di non collaborare, in fase d'esecuzione, si trasforma infatti – quale condizione per consentire al detenuto il possibile accesso all'ordinario regime dei benefici penitenziari – in un gravoso onere di collaborazione che non solo richiede la denuncia a carico di terzi (*carceratus tenetur alios detegere*), ma rischia altresì di determinare autoincriminazioni, anche per fatti non ancora giudicati". In secondo luogo, la Corte ha stigmatizzato "la circostanza che la richiesta di ottenere il permesso premio debba essere *in limine* dichiarata inammissibile, senza che al magistrato di sorveglianza sia consentita una valutazione in concreto della condizione del detenuto". Invero, in materia di benefici penitenziari, la valutazione individualizzata e caso per caso rappresenta un "criterio costituzionalmente vincolante" (sentenze nn. 149 del 2018 e 436 del 1999), "particolarmente importante al cospetto di presunzioni di maggiore pericolosità legate al titolo del reato" (sentenza n. 90 del 2017). "Ove non sia consentito il ricorso a criteri individualizzanti, l'opzione repressiva finisce per relegare nell'ombra il profilo rieducativo (sentenza n. 257 del 2006), in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione della pena (sentenza n. 255 del 2006)". La presunzione assoluta impediva tale verifica secondo criteri individualizzanti, "non consentendo nemmeno (…) di valutare le ragioni che hanno indotto il detenuto a mantenere il silenzio"; e l'inammissibilità *in limine* della richiesta del permesso poteva "arrestare sul nascere il percorso risocializzante, frustrando la stessa volontà del detenuto di progredire su quella strada". In terzo luogo, si è vagliata la generalizzazione fondante la

presunzione secondo cui, se il condannato per associazione mafiosa e/o per delitti di contesto mafioso non collabora con la giustizia, questa condotta è indice (non superabile se non dalla collaborazione) della mancata recisione dei legami con l'organizzazione di riferimento. "Sono ben note le ragioni di una tale generalizzazione. L'appartenenza ad una associazione di stampo mafioso implica un'adesione stabile ad un sodalizio criminoso, di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali, dotato di particolare forza intimidatrice e capace di protrarsi nel tempo" (sentenze nn. 48 del 2015, 213 e 57 del 2013, 164 e 231 del 2011; ordinanza n. 136 del 2017). "Tali ragioni sono di notevolissima importanza e non si sono affatto affievolite in progresso di tempo. Nonostante ciò, nella fase cautelare, in presenza di gravi indizi di colpevolezza (…), la presunzione di sussistenza di esigenze cautelari è relativa, perché può essere vinta dall'acquisizione di elementi dai quali risulti che tali esigenze non sussistono (...). Se tali esigenze tuttavia sussistono, esse si presumono – con presunzione questa volta *iuris et de iure* – non fronteggiabili con misure diverse dalla custodia in carcere (sentenza n. 265 del 2010, ordinanza n. 136 del 2017), non solo per le peculiari connotazioni del sodalizio criminale, ma anche perché la valutazione è svolta quasi nell'immediatezza del fatto o, comunque, in un momento non lontano dalla sua supposta commissione. Nella fase di esecuzione della pena, assume invece ruolo centrale il trascorrere del tempo, che può comportare trasformazioni rilevanti, sia della personalità del detenuto, sia del contesto esterno al carcere, ed è questa situazione che induce a riconoscere carattere relativo alla presunzione di pericolosità posta a base del divieto di concessione del permesso premio. È certo possibile che il vincolo associativo permanga inalterato anche a distanza di tempo"; e, per i casi di dimostrati persistenti legami con il sodalizio criminale, l'ordinamento appresta l'apposito regime *ex* art. 41-*bis* "che non è (…) in discussione e la cui applicazione ai singoli detenuti presuppone proprio l'attualità dei loro collegamenti con organizzazioni criminali" (sentenze nn. 186 del 2018 e 122 del 2017). Ma "il decorso del tempo della esecuzione della pena esige una valutazione in concreto, che consideri l'evoluzione della personalità del detenuto. Ciò in forza dell'art. 27 Cost., che in sede di esecuzione è parametro costituzionale di riferimento (a differenza di quanto accade in sede cautelare: ordinanza n. 532 del 2002). Inoltre, una valutazione individualizzata e attualizzata non può che estendersi al contesto esterno al carcere, nel quale si prospetti la possibilità di un, sia pur breve e momentaneo, reinserimento dello stesso detenuto, potendosi ipotizzare che l'associazione criminale di originario riferimento, ad esempio, non esista più, perché interamente sgominata o per naturale estinzione". Ne deriva l'irragionevolezza di una presunzione assoluta di pericolosità sociale che, a prescindere da ogni valutazione in concreto, "presupponga l'immutabilità, sia della personalità del condannato, sia del contesto esterno". Alla dichiarazione di illegittimità si è accompagnata la precisa indicazione dei criteri atti a superare, in sede di decisione sulla concessione dei permessi, la presunzione, divenuta relativa, di persistente collegamento con la criminalità organizzata. Trattandosi dell'affiliazione a un'associazione mafiosa e dei reati collegati, caratterizzati dalle dette connotazioni criminologiche, "la valutazione in concreto di accadimenti idonei a superare la presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata – da parte di tutte le autorità coinvolte, e in primo luogo ad opera del magistrato di sorveglianza – deve rispondere a criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo. Ciò giustifica che la presunzione di pericolosità sociale del detenuto che non collabora, pur non più assoluta, sia superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione, ma soprattutto in forza dell'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi", ricavabili dalla stessa evoluzione dell'art. 4-*bis* ord. pen. Prima dell'introduzione del requisito della collaborazione con la giustizia ad opera del d.l. n. 306 del 1992, per i cd. reati di "prima fascia" (come l'associazione mafiosa e i delitti di contesto mafioso), il sistema si fondava su "un regime di prova rafforzata per accertare l'inesistenza di una condizione negativa" (sentenza n. 68 del 1995), in quanto l'accesso a taluni benefici era possibile alla stregua di un parametro probatorio particolarmente elevato, cioè solo se fossero stati acquisiti "elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva". Traccia testuale di tale regime si rinviene nel comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis*, che estende la possibilità di accesso ai benefici ai casi in cui un'utile collaborazione con la giustizia risulti inesigibile, impossibile od oggettivamente irrilevante, a patto che "siano stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva". L'acquisizione di simili elementi "consente alla magistratura di sorveglianza, attraverso un efficace collegamento con tutte le autorità competenti in materia, di svolgere d'ufficio una seria verifica non solo sulla condotta carceraria del condannato nel corso dell'espiazione della pena, ma altresì sul contesto sociale esterno in cui il

detenuto sarebbe autorizzato a rientrare, sia pure temporaneamente ed episodicamente (ordinanza n. 271 del 1992)". La magistratura di sorveglianza "decide non solo sulla base delle relazioni della pertinente autorità penitenziaria ma, altresì, delle dettagliate informazioni acquisite per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente"; e i benefici non possono essere concessi quando il Procuratore nazionale antimafia o il Procuratore distrettuale comunica l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata. "In tale contesto, l'acquisizione di stringenti informazioni in merito all'eventuale attualità di collegamenti con la criminalità organizzata (a partire da quelli di natura economico-patrimoniale) non solo è criterio già rinvenibile nell'ordinamento (sentenze n. 40 del 2019 e n. 222 del 2018) – nel caso di specie, nella stessa disposizione di cui è questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 236 del 2016) – ma è soprattutto criterio costituzionalmente necessario (sentenza n. 242 del 2019) per sostituire in parte qua la presunzione assoluta caducata, alla stregua dell'esigenza di prevenzione della commissione di nuovi reati (sentenze n. 211 del 2018 e n. 177 del 2009) sottesa ad ogni previsione di limiti all'ottenimento di benefici penitenziari (sentenza n. 174 del 2018)". Peraltro, l'acquisizione in parola è "fattore imprescindibile, ma non sufficiente. Il regime probatorio rafforzato (…) deve altresì estendersi all'acquisizione di elementi che escludono non solo la permanenza di collegamenti con la criminalità organizzata, ma altresì il pericolo di un loro ripristino, tenuto conto delle concrete circostanze personali e ambientali. Si tratta, del resto, di aspetto logicamente collegato al precedente, del quale condivide il carattere necessario alla luce della Costituzione". Nel richiedere il beneficio, il condannato ha l'onere di fare specifica allegazione di entrambi tali elementi. Infine, si è rammentato che, in virtù di scelte di politica criminale "non sempre tra loro coordinate, accomunate da finalità di prevenzione generale e da una volontà di inasprimento del trattamento penitenziario", in risposta ai fenomeni criminali di volta in volta emergenti, l'art. 4-*bis* ha "progressivamente allargato i propri confini, finendo per contenere, attualmente, una disciplina speciale relativa, ormai, a un complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati" (sentenze nn. 188 del 2019, 32 del 2016, 239 del 2014). Accanto ai reati tipicamente espressivi della criminalità organizzata, compaiono "anche reati che non hanno necessariamente a che fare con tale criminalità, ovvero che hanno natura mono-soggettiva" (prostituzione e pornografia minorile, violenza sessuale di gruppo, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e quasi tutti i reati contro la pubblica amministrazione). L'intervento parzialmente ablatorio realizzato sui reati di mafia si è così riflesso sulle condizioni per l'accesso al permesso premio dei condannati per tutti gli altri reati compresi nell'elenco. "Se così non fosse, deriverebbe (…) la creazione di una paradossale disparità, a tutto danno dei detenuti per reati rispetto ai quali possono essere privi di giustificazione sia il requisito (…) di una collaborazione con la giustizia, sia la dimostrazione dell'assenza di legami con un, inesistente, sodalizio criminale". Ed anzi, la mancata estensione dell'intervento "finirebbe per compromettere la stessa coerenza intrinseca dell'intera disciplina di risulta". Pertanto, sussistendo gli stessi profili di incostituzionalità, in via consequenziale, la norma censurata è stata dichiarata illegittima nella parte in cui non prevedeva che ai detenuti per i delitti ivi contemplati, diversi da quelli di associazione mafiosa e di contesto mafioso, potessero essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia, allorché fossero stati acquisiti elementi tali da escludere l'attualità e il pericolo di ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva.

2.15.6. L'esecuzione delle pene pecuniarie

2.15.6.1. L'evoluzione del quadro normativo

La sentenza n. **279** ha riepilogato l'evoluzione del quadro normativo concernente l'esecuzione delle pene pecuniarie. Ad essa "il codice di procedura penale del 1988 dedicava un sottosistema costituito dall'art. 660, che tuttora disciplina i presupposti per la rateizzazione o la conversione delle pene pecuniarie rimaste insolute, e dagli artt. 181 e 182 delle norme di attuazione (…), relativi ai profili esecutivi del recupero della pena pecuniaria. Tali previsioni furono tuttavia abrogate dall'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002, che pose in essere un radicale intervento di riforma della materia, dettando una disciplina organica in tema di riscossione delle somme dovute allo Stato, tra l'altro, a titolo di pena pecuniaria, e attribuendo la competenza del procedimento relativo alla conversione delle pene pecuniarie al giudice dell'esecuzione anziché al magistrato di sorveglianza". Poco dopo, la sentenza n. 212 del 2003 ha dichiarato illegittimo, per eccesso di delega, detto art. 299, nella parte in cui abrogava l'art. 660 cod. proc. pen. In conseguenza della pronuncia, "la disciplina del procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie risulta oggi da un complesso quadro normativo" composto dalle previsioni del d.P.R. del 2002 non incise dalla declaratoria di illegittimità, relative agli adempimenti amministrativi volti alla riscossione

della pena pecuniaria; dagli artt. 136 cod. pen., che prevede la conversione a norma di legge delle pene della multa e dell'ammenda non eseguite per insolvibilità del condannato; 660 cod. proc. pen., riportato in vigore dalla sentenza del 2003, che disciplina i presupposti per la conversione o la rateizzazione della pena pecuniaria; 678, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., che (ri)attribuisce la competenza in materia al magistrato di sorveglianza; e 102 e ss. della legge n. 689 del 1981, che disciplinano le sanzioni di conversione e le loro modalità di esecuzione. Per effetto del combinarsi di tali norme, "le scansioni del procedimento di esecuzione della pena pecuniaria sono alquanto macchinose, e vedono l'intervento di quattro distinti soggetti: la cancelleria del giudice dell'esecuzione, l'agente della riscossione, il pubblico ministero e il magistrato di sorveglianza". Il procedimento è articolato in due fasi. "In una prima fase, meramente amministrativa, i soggetti preposti alla riscossione sono, da un lato, la cancelleria del giudice dell'esecuzione, quale ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione (…) per il processo penale (…), e, dall'altro, l'agente della riscossione. La seconda fase, eventuale, coinvolge il pubblico ministero e il magistrato di sorveglianza, ed è funzionale – alternativamente – alla rateizzazione della pena pecuniaria non eseguita, ovvero alla conversione della stessa per insolvibilità del condannato". Passato in giudicato o divenuto comunque definitivo il provvedimento da cui sorge l'obbligo, la cancelleria del giudice dell'esecuzione notifica al condannato, nelle forme del rito civile, un invito al pagamento con allegato il relativo modello, avvertendolo che, in caso di mancato adempimento nel termine di un mese, si procederà all'iscrizione a ruolo. Decorso inutilmente il termine, la cancelleria provvede all'iscrizione a ruolo e all'attivazione dell'agente della riscossione. Quest'ultimo notifica quindi al condannato una cartella di pagamento che contiene l'intimazione ad adempiere entro sessanta giorni, con l'avviso che, in caso contrario, verrà dato corso all'esecuzione forzata. Una volta esperite, senza successo, le attività previste dal d.P.R. n. 115 del 2002, la cancelleria del giudice dell'esecuzione investe il pubblico ministero, il quale trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza affinché provveda in ordine alla conversione. In particolare, il magistrato di sorveglianza deve stabilire se il condannato versi in una situazione di mera insolvenza ovvero di insolvibilità: l'insolvenza consiste in una contingente e transitoria impossibilità giuridica di porre in essere validi atti di pagamento della sanzione pecuniaria; l'insolvibilità è, invece, l'incapacità economica del condannato di far fronte al pagamento per carenza di beni. In presenza di una mera insolvenza il magistrato può, alternativamente, disporre la rateizzazione della pena pecuniaria, purché non prevista già dalla sentenza di condanna; ovvero differire la conversione della pena per un periodo massimo di sei mesi, al cui spirare – se lo stato d'insolvenza perdura – dovrà disporre un nuovo differimento, e in caso contrario ordinare la conversione. Se, invece, risulta accertata l'impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una sua rata, e dunque una situazione di insolvibilità del condannato, il magistrato di sorveglianza dispone la conversione della pena pecuniaria. Da ultimo, è intervenuto l'art. 1, comma 473, della legge n. 205 del 2017, che ha introdotto l'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, al fine di rendere più efficace e accelerare il procedimento di conversione della pena pecuniaria, onde evitare che essa sia vanificata dalla prescrizione (di regola decennale per la multa e quinquennale per l'ammenda), in caso di inerzia dell'agente della riscossione. Il comma 1 prevede che, entro la fine di ogni mese, l'agente della riscossione trasmetta alla cancelleria del giudice dell'esecuzione le informazioni relative all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Il comma 2 dispone che la cancelleria investe il pubblico ministero perché attivi la conversione presso il magistrato di sorveglianza, entro venti giorni dalla ricezione della prima comunicazione da parte dell'agente della riscossione, relativa all'infruttuoso esperimento del primo pignoramento su tutti i beni. A tale ipotesi il comma 3 equipara il caso in cui, decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione e in mancanza della predetta comunicazione, non risulti esperita alcuna attività esecutiva ovvero gli esiti di quella esperita siano indicativi dell'impossibilità di esazione.

2.15.6.2. L'equiparazione del mancato esperimento della procedura esecutiva (decorsi 24 mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione) alla comunicazione di infruttuoso esperimento, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione – Monito al legislatore

La sentenza n. **279** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 238-*bis*, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione delle pene pecuniarie dinanzi al magistrato di sorveglianza, parifica all'ipotesi della comunicazione di esperimento infruttuoso della procedura esecutiva l'ipotesi di mancato esperimento della procedura esecutiva decorsi

ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione. La Corte ha puntualizzato che "la notifica della cartella di pagamento da parte dell'agente della riscossione è necessariamente preceduta dalla notifica dell'avviso di pagamento, ad opera dell'ufficio del giudice dell'esecuzione; e che già tale avviso ha la funzione di intimare al condannato il pagamento della pena pecuniaria stabilita nella sentenza di condanna, ponendolo così a conoscenza anche delle possibili conseguenze del mancato pagamento". Laddove la notifica al condannato dell'invito al pagamento sia eseguita nelle forme dell'art. 143 cod. proc. civ. (e dunque a persona di residenza, dimora o domicilio sconosciuti), l'ufficio è tenuto ad annullare il credito ai sensi dell'art. 235 del d.P.R. n. 115 del 2002. "La disposizione censurata, pertanto, non può trovare applicazione nel caso di irreperibilità assoluta del condannato"; "può, invece, trovare applicazione nei casi in cui la notifica dell'invito al pagamento sia eseguita ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ. In tal caso, tuttavia, la conoscibilità dell'atto da parte del destinatario della notifica è assicurata dall'affissione alla porta dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda del destinatario dell'avviso di deposito dell'atto nella casa comunale, nonché dall'invio al medesimo indirizzo di una raccomandata con avviso di ricevimento, perfezionandosi poi la notificazione – secondo quanto statuito (…) nella sentenza n. 3 del 2010 – al momento della ricezione della raccomandata, ovvero decorsi dieci giorni dalla spedizione di essa. Modalità, quelle descritte, che riducono in linea generale a dimensioni tollerabili, nel quadro di un ragionevole bilanciamento tra gli interessi in gioco, il rischio che il destinatario non abbia effettiva contezza dell'atto notificato". La denunciata disparità di trattamento in danno di soggetti potenzialmente solvibili ma rimasti ignari della procedura esecutiva è stata così giudicata insussistente: "presupposto per l'operatività della disposizione censurata è, in ogni caso, l'avvenuta notificazione dell'invito al pagamento, quanto meno con le forme dell'art. 140 cod. proc. civ.; ciò che assicura che il condannato sia stato posto in condizioni di avere contezza del proprio obbligo di pagare la somma stabilita a titolo di pena pecuniaria dalla sentenza di condanna, nonché delle possibili conseguenze del mancato pagamento". Ferma la necessità che il condannato sia posto in grado di conoscere il proprio obbligo, "il legislatore ha inteso evitare (…) la paralisi del procedimento di conversione in conseguenza dell'eventuale inerzia dell'agente della riscossione, prescrivendo l'obbligo a carico dell'ufficio del giudice dell'esecuzione di dare comunque impulso a tale procedimento decorsi infruttuosamente ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente. Tale scelta non può ritenersi irragionevole, non sussistendo – sul piano costituzionale – alcuna necessità che il legislatore condizioni l'attivazione del procedimento di conversione della pena pecuniaria al previo esperimento di una procedura esecutiva nei confronti di un condannato che, essendo stato debitamente avvertito del proprio obbligo e delle conseguenze di legge in caso di inadempimento, non abbia spontaneamente provveduto al pagamento". Inoltre, la disposizione "si limita a prescrivere all'ufficio del giudice dell'esecuzione di trasmettere gli atti al pubblico ministero, affinché questi promuova la conversione della pena presso il magistrato di sorveglianza, al ricorrere delle due condizioni alternative" ivi menzionate (inerzia dell'agente della riscossione per ventiquattro mesi ovvero impossibilità di esazione della pena pecuniaria); "ma non impone affatto al magistrato di sorveglianza, una volta ricevuti gli atti, di disporre ipso iure la conversione. L'attività di quest'ultimo resta, infatti, regolata dall'art. 660 cod. proc. pen., che impone la conversione soltanto in presenza di una situazione di effettiva insolvibilità del condannato", da accertarsi attraverso opportune indagini. Laddove, dunque, il magistrato di sorveglianza accerti la solvibilità del condannato, egli dovrà restituire gli atti all'agente della riscossione perché riavvii le attività di competenza; laddove emerga una soltanto temporanea situazione di insolvenza, il condannato potrà essere ammesso alla rateizzazione o al differimento del pagamento. Pertanto, il sistema "non discrimina irragionevolmente tra chi sia già stato oggetto di attività esecutiva da parte dell'agente della riscossione e chi, invece, abbia ricevuto soltanto la notifica dell'invito al pagamento, restando comunque fermi – in relazione all'una e all'altra categoria di condannati – gli obblighi di accertamento sanciti a carico del magistrato di sorveglianza". Alla censura di violazione del diritto di difesa si è nuovamente replicato che "l'operatività della disposizione censurata è condizionata alla previa notifica dell'invito al pagamento, quanto meno nelle forme dell'art. 140 cod. proc. civ.; notifica volta ad avvisare il debitore della possibilità di un'esecuzione forzata e, in difetto di risultato utile, della conversione della pena nelle sanzioni sostitutive previste dalla legge n. 689 del 1981. Contro l'ordinanza del magistrato di sorveglianza che dispone la conversione, il condannato ha peraltro la facoltà (…) di proporre opposizione davanti al medesimo giudice, nonché quella di ricorrere in cassazione contro l'eventuale rigetto dell'opposizione, con l'ulteriore garanzia – imposta dalla sentenza n. 108 del 1987 (…) e oggi riconosciuta dall'art. 660, ultimo comma, cod. proc. pen. – dell'effetto sospensivo dell'esecuzione a far

data dalla presentazione del ricorso per cassazione". Simili rimedi assicurano "il pieno rispetto del diritto di difesa del condannato in relazione all'intero procedimento". Infine, la Corte, ribadita la compatibilità dell'istituto della conversione delle pene pecuniarie con il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità del reato, ha richiamato la sentenza n. 108 del 1987 nella quale aveva invocato "un intervento del legislatore sulla disciplina processuale della conversione, ritenuta inficiata da difetti che la rendono non pienamente adeguata ai principi costituzionali in materia, e che possono indirettamente frenare un più ampio ricorso alla pena pecuniaria, da molti auspicato". Dopo oltre trenta anni, simile monito è stato ribadito. Infatti, il procedimento di esecuzione della pena pecuniaria, del quale i provvedimenti di conversione costituiscono uno dei possibili esiti, "è oggi ancor più farraginoso di quanto non lo fosse nel 1987, prevedendo l'intervento, in successione, dell'ufficio del giudice dell'esecuzione, dell'agente della riscossione, del pubblico ministero e del magistrato di sorveglianza. A tutti questi soggetti sono demandati plurimi adempimenti più o meno complessi, che tuttavia non riescono, allo stato, ad assicurare né adeguati tassi di riscossione delle pene pecuniarie, né l'effettività della conversione delle pene pecuniarie non pagate. Tale situazione, oggetto di diagnosi risalenti in dottrina, fa sì che la pena pecuniaria non riesca a costituire in Italia un'alternativa credibile rispetto alle pene privative della libertà, come accade invece in molti altri ordinamenti".

2.15.7. L'esecuzione penale minorile

2.15.7.1. L'accentuazione della funzione rieducativa della pena e del criterio di individualizzazione del trattamento per la promozione della persona del minore

La sentenza n. **263** ha evidenziato che il nuovo ordinamento penitenziario minorile (d.lgs. n. 121 del 2018) "costituisce l'approdo di un processo evolutivo che si snoda nel corso di alcuni decenni, a partire dalla previsione dell'art. 79, comma 1, ordin. penit., in base al quale la mancanza di una disciplina penitenziaria specificamente destinata ai minori avrebbe dovuto avere natura transitoria, ossia fino a quando non sarà provveduto con apposita legge. L'esigenza di un'esecuzione a misura di minore era stata ripetutamente affermata nell'ambito di plurimi atti internazionali, attraverso il richiamo ai principi di individualizzazione del trattamento e di promozione della persona del minore". La stessa giurisprudenza costituzionale "ha riconosciuto, con riferimento all'ordinamento penale minorile, l'accentuazione della funzione rieducativa della pena e del criterio di individualizzazione del trattamento, quali corollari di una considerazione unitaria dei principi posti negli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost." (sentenze nn. 143 del 1996, 182 del 1991, 128 del 1987, 222 del 1983 e 46 del 1978). "Ciò ha portato a riconoscere che la parificazione della disciplina della fase esecutiva nei confronti di adulti e minori può confliggere con le esigenze di specifica individualizzazione e di flessibilità del trattamento del detenuto minorenne e che questa situazione contrasta con le esigenze (…) del recupero e della risocializzazione dei minori devianti, esigenze che comportano (…) la necessità di differenziare il trattamento dei minorenni rispetto ai detenuti adulti e di eliminare automatismi applicativi nell'esecuzione della pena" (sentenze nn. 90 del 2017, 125 del 1992 e 109 del 1997).

2.15.7.2. La speciale considerazione del minore nella giurisprudenza costituzionale relativa all'ordinamento penale e penitenziario

La sentenza n. **263** ha rammentato che, "sulla base dei principi di speciale protezione per l'infanzia e la gioventù, di individualizzazione del trattamento punitivo del minore e di preminenza della finalità rieducativa", la Corte "ha dichiarato l'illegittimità della previsione dell'ergastolo per gli infradiciottenni (sentenza n. 168 del 1994). Nello stesso senso si pongono anche le pronunce che hanno dichiarato illegittimi alcuni istituti dell'ordinamento penale e penitenziario, laddove riferiti ai condannati minorenni. Il contrasto con i principi costituzionali è stato, infatti, ravvisato in relazione alla preclusione della sospensione del processo per messa alla prova, nell'ambito del processo minorile, quando l'imputato abbia chiesto il giudizio abbreviato o il giudizio immediato (sentenza n. 125 del 1995); al divieto di disporre misure alternative alla detenzione per l'esecuzione di pene detentive derivanti da conversione di pena sostitutiva (sentenza n. 109 del 1997); all'esclusione della possibilità di concedere permessi premio nel biennio successivo alla commissione di un delitto doloso (sentenza n. 403 del 1997); alle condizioni soggettive per l'applicazione delle sanzioni sostitutive della pena detentiva (sentenza n. 16 del 1998); alla previsione della necessaria espiazione di una determinata quota di pena ai fini della concessione dei permessi premio (sentenza n. 450 del 1998); alla preclusione triennale dei benefici per il condannato nei cui confronti sia stata revocata l'applicazione di una misura alternativa (sentenza n. 436 del 1999), nonché

(…) al divieto di sospensione delle pene detentive brevi, di cui all'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale (sentenza n. 90 del 2017). Questa evoluzione, che ha via via diversificato il trattamento dei minorenni da quello stabilito in via generale dall'ordinamento penitenziario, è culminata nella legge n. 103 del 2017, di cui il d.lgs. n. 121 del 2018 costituisce attuazione".

2.15.7.3. L'illegittimo condizionamento all'accertamento di una condotta collaborativa con la giustizia dell'accesso a taluni benefici penitenziari dei condannati per delitti particolarmente gravi commessi da minorenni

La sentenza n. **263** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 76, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018, nella parte in cui prevedeva, ai fini della concessione ai condannati minorenni e giovani adulti di taluni benefici penitenziari (misure penali di comunità, permessi premio, assegnazione al lavoro esterno), l'applicazione del meccanismo "ostativo" previsto dall'articolo 4-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, dell'ordinamento penitenziario, secondo cui i condannati per uno dei reati in esso indicati, che non collaborano con la giustizia, non possono accedere ai benefici penitenziari previsti per la generalità dei detenuti. Detto meccanismo è stato ritenuto in contrasto anzitutto con i principi della legge delega n. 103 del 2017, che imponeva di ampliare i criteri di accesso alle misure alternative alla detenzione e di eliminare ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefìci penitenziari ai detenuti minorenni. Viceversa, la disposizione censurata appare in aperta distonia con le direttive impartite dal legislatore delegante, ma anche "rispetto al senso complessivo dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di esecuzione minorile". Infatti, da un lato "il richiamo alla disciplina dell'art. 4-*bis* ordin. penit. restringe l'ambito di applicabilità delle misure alternative alla detenzione" poichè "in presenza di condanna per uno dei reati ostativi di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., l'accesso a tali misure (…) è condizionato all'accertamento di una condotta collaborativa con la giustizia (…). Dall'altro, questi stessi criteri, in quanto fondati su una presunzione di pericolosità che si basa esclusivamente sul titolo del reato, irrigidiscono la regola di giudizio in un meccanismo che non consente di tenere conto della storia e del percorso individuale del singolo soggetto e della sua complessiva evoluzione sulla strada della risocializzazione. Al contrario, un modello decisorio basato su una prognosi individualizzata, ragionevolmente calibrato sulla personalità in fieri del minore, sarebbe stato coerente con la volontà del delegante e con l'obiettivo di ampliare l'accesso alle misure alternative". Secondo la Corte, la disposizione denunciata si poneva in contrasto anche con gli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost. poichè l'automatismo legislativo, fondato su una presunzione assoluta di pericolosità basata soltanto sul titolo di reato commesso, impediva alla magistratura di sorveglianza una valutazione individualizzata dell'idoneità della misura a conseguire le preminenti finalità di risocializzazione che debbono presiedere all'esecuzione penale minorile. I Giudici hanno richiamato la sent. n. 253 del 2019, emessa con riferimento ai soggetti adulti condannati per i reati elencati all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., secondo cui l'assolutezza della presunzione di pericolosità - cui "sono sottese esigenze investigative, di politica criminale e di sicurezza collettiva" - "impedisce di valutare il percorso carcerario del condannato, in contrasto con la funzione rieducativa della pena". Nell'esecuzione della pena nei confronti dei condannati minorenni, "il contrasto di questo modello decisorio con il ruolo riconosciuto alla finalità rieducativa del condannato si pone in termini ancora più gravi". Tale finalità, infatti, "è da considerarsi, se non esclusiva, certamente preminente" (sent. n. 168 del 1994; v. anche sent. 90 del 2017). La Corte, però, ha chiarito che "dal superamento del meccanismo preclusivo che osta alla concessione delle misure extramurarie non deriva in ogni caso una generale fruibilità dei benefici (…). Al tribunale di sorveglianza compete, infatti, la valutazione caso per caso dell'idoneità e della meritevolezza delle misure extramurarie, secondo il progetto educativo costruito sulle esigenze del singolo. Solo attraverso il necessario vaglio giudiziale è possibile tenere conto, ai fini dell'applicazione dei benefici penitenziari, delle ragioni della mancata collaborazione, delle condotte concretamente riparative e dei progressi compiuti nell'ambito del percorso riabilitativo", secondo quanto richiesto dai citati parametri costituzionali.

2.16. Le spese di giustizia

2.16.1. Il generale obbligo del condannato di pagare le spese di custodia dei beni in sequestro

La sentenza n. **3** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 204 e 205, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, in materia di spese di giustizia,

censurati, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui dispongono rispettivamente che nel caso di decreto di condanna emesso ai sensi dell'art. 460 c.p.p. si procede al recupero delle spese per la custodia dei beni sequestrati e che le spese del processo penale anticipate dall'erario sono recuperate nei confronti di ciascun condannato nella misura fissa stabilita con decreto del Ministro della giustizia. Offrendo una interpretazione adeguatrice della denunciata disciplina, la Corte ha disatteso il presupposto dal quale muoveva il rimettente - che riteneva il pagamento delle spese per la custodia dei beni sequestrati a carico dei soli imputati condannati che avessero optato, tra l'altro, per il procedimento per decreto, lasciando esenti da tale obbligo imputati condannati all'esito di giudizi celebrati con rito ordinario o con altri riti alternativi – e ha concluso per l'insussistenza della denunciata disparità di trattamento. In particolare, il Collegio ha richiamato il decreto del Ministro della giustizia 10 giugno 2014, n. 124, di attuazione del censurato art. 205, che prevede distintamente, per le diverse tipologie di spese di giustizia, il recupero forfettizzato e quello per intero o per quota. L'ampia estensione delle ipotesi di forfettizzazione delle spese ivi riportate non può significare esonero del condannato dal pagamento di quelle per le quali non sia espressamente prevista l'applicazione né dell'uno né dell'altro criterio. "Si avrebbe, altrimenti, un ingiustificato regime differenziato, nel senso che in generale le spese di custodia dei beni sequestrati non sarebbero, per il condannato, oggetto dell'obbligo di pagamento, laddove – inspiegabilmente e irragionevolmente – lo sarebbero nelle ipotesi di condanna per decreto penale o di applicazione della pena su richiesta (…) con palese contraddittorietà rispetto alla disciplina speciale di favore che espressamente esonera il condannato per decreto (o in caso di patteggiamento) dall'obbligo di pagare le spese di giustizia". Invece, la perdurante regola generale dell'obbligo, a carico di tutti i condannati, del pagamento delle spese processuali (art. 535, comma 1, c.p.p.) con le sole eccezioni della condanna per decreto e del patteggiamento, "consente un'interpretazione adeguatrice del novellato art. 205 nel senso che tale disposizione, letta congiuntamente al precedente art. 204 e agli artt. 1 e 2 del citato decreto ministeriale, ha solo ampliato, seppur notevolmente, il catalogo delle spese processuali forfettizzate, ma non ha alterato la regola generale, la quale – con le limitate due eccezioni suddette – è operante senza essere scalfita dalla mancata espressa previsione del *quantum debeatur* limitatamente alle spese di conservazione delle cose in sequestro. Il primo comma dell'art. 205 va letto alla luce dell'art. 1 del d.m. n. 124 del 2014: vi è una serie nominata di spese processuali, elencate della Tabella A del decreto ministeriale, che sono quantificate in misura fissa; ma proprio perché sono elencate le ipotesi nominate soggette a tale criterio, questo non può assurgere a regola generale, che non si concilia con la tecnica dell'enumerazione. Il secondo comma dello stesso art. 205 pure contiene un'elencazione, ma – letta tale disposizione in combinato disposto con l'art. 535, comma 1, cod. proc. pen. e con la già richiamata regola generale che vuole che le spese processuali siano a carico del condannato – deve ritenersi (…) che si tratta di elencazione non tassativa. Quindi il criterio residuale è quello del recupero delle spese processuali, quali esse siano, ossia per l'intero, sicché le spese di custodia delle cose in sequestro, non essendo contenute nell'elenco delle spese forfettizzate (di cui all'art. 1 del citato d.m.), non possono che gravare, per l'intero, a carico dell'imputato" condannato in generale, al pari di quello condannato per decreto.

3. La giurisdizione amministrativa

3.1. La tutela delle situazioni giuridiche soggettive (compresi gli interessi "strumentali") e il ripristino della legalità dell'azione amministrativa quali finalità, rispettivamente primaria e mediata, della giurisdizione amministrativa

La sentenza n. **271** ha sottolineato come "la giurisdizione amministrativa, nelle controversie tra amministrati e pubblico potere, sia primariamente rivolta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive e solo mediatamente al ripristino della legalità dell'azione amministrativa, legalità che pertanto può e deve essere processualmente perseguita entro e non oltre il perimetro dato dalle esigenze di tutela giurisdizionale dei cittadini". Tuttavia, se è vero che gli artt. 24, 103 e 113 Cost. "hanno posto al centro della giurisdizione amministrativa l'interesse sostanziale al bene della vita, deve anche riconoscersi che attribuire rilevanza, in casi particolari, ad interessi strumentali può comportare un ampliamento della tutela attraverso una sua anticipazione e non è distonico rispetto ai ricordati precetti costituzionali, sempre che sussista un solido collegamento con l'interesse finale e non si tratti di un espediente per garantire la legalità in sé dell'azione amministrativa, anche al costo di alterare l'equilibrio del rapporto tra le parti proprio dei processi a carattere dispositivo".

3.2. L'esclusione del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi

La sentenza n. **160** ha respinto la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi, "dal quale il rimettente desume l'incompatibilità con gli artt. 103 e 113 Cost. di qualsiasi limitazione legislativa di tale forma di tutela giurisdizionale contro gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione. (…) se è fuor di dubbio che i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale espressi dagli artt. 24 e 113 Cost. devono avere applicazione rigorosa a garanzia delle posizioni giuridiche dei soggetti che ne sono titolari, ciò non significa che il citato art. 113 Cost., correttamente interpretato, sia diretto ad assicurare in ogni caso e incondizionatamente una tutela giurisdizionale illimitata e invariabile contro l'atto amministrativo, spettando invece al legislatore ordinario un certo spazio di valutazione nel regolarne modi ed efficacia" (sentenze nn. 100 del 1987, 161 del 1971 e 87 del 1962). Il secondo comma dell'art. 113 "non può essere interpretato senza collegarlo col comma che lo segue immediatamente e che contiene la norma, secondo la quale la legge può determinare quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della pubblica Amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge medesima. Il che sta a significare che codesta potestà di annullamento non è riconosciuta a tutti indistintamente gli organi di giurisdizione, né è ammessa in tutti i casi, e non produce in tutti i casi i medesimi effetti» (sentenza n. 87 del 1962). Ciò, fermo restando naturalmente che, affinché il precetto costituzionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost. possa dirsi rispettato, è comunque indispensabile (...) che la norma, la quale si discosti dal modello accolto in via generale per l'impugnazione degli atti amministrativi, sia improntata a ragionevolezza e adeguatezza (sentenza n. 100 del 1987)". Le limitazioni alla tutela giurisdizionale "non solo restano (…) nell'ambito di ciò che è costituzionalmente tollerabile (…) ma non sono comunque ignote al sistema normativo". Come ricordato nella sentenza n. 49 del 2011 (dove si menziona il disposto dell'art. 2058 cod. civ., richiamato dall'art. 30 cod. proc. amm.), "l'esclusione della tutela costitutiva di annullamento e la limitazione della protezione giurisdizionale al risarcimento per equivalente non è un'opzione sconosciuta al nostro ordinamento. Si tratta, al contrario, di una scelta che corrisponde a una tecnica di tutela assai diffusa e ritenuta pienamente legittima in numerosi e delicati comparti, tra i quali l'ambito lavoristico". Del resto, la stessa Corte, pronunciandosi sul tema delle tutele obbligatorie in ambito lavoristico, "ha espressamente negato che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore, imponga un determinato regime di tutela (sentenza n. 46 del 2000, punto 5. del Considerato in diritto), riconoscendo che il legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), purché un tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza (sentenza n. 194 del 2018)".

3.3. L'esclusione della tutela di annullamento nelle controversie relative a sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale

La sentenza n. **160** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lett. b), e 2, del d.l. n. 220 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 280 del 2003, censurato, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost., nella parte in cui si stabilisce che è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (comma 1, lett. b), e che in tale materia «le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo» (comma 2). La Corte non ha condiviso la tesi del giudice remittente in base alla quale la qualificazione delle decisioni disciplinari sportive come provvedimenti amministrativi imporrebbe di riconoscere ai destinatari la tutela di annullamento davanti al giudice amministrativo in caso di violazione di interessi legittimi, pena il contrasto con i menzionati parametri costituzionali in tema di garanzie giurisdizionali contro gli atti della pubblica amministrazione. In via preliminare è stato ricordato che questioni analoghe sono state affrontate dalla sentenza n. 49 del 2011. Per la Corte, diversamente da quanto sostenuto dal giudice *a quo*, la citata decisione non ha omesso di considerare i profili di illegittimità allora segnatamente prospettati (e ora riproposti) in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost., risultando evidente che la decisione, là dove ha affermato "che la mancanza di un giudizio di annullamento non vìola quanto previsto dall'art. 24 Cost., (…) non lascia spazio nemmeno ai

diversi dubbi di legittimità per violazione degli artt. 103 e 113 Cost., i quali, secondo le parole della stessa pronuncia, costituiscono il fondamento costituzionale della tutela demolitoria". La Corte, quindi – dato atto che i profili di censura della normativa contestata risultano essere stati diffusamente esaminati nella citata sentenza n. 49 del 2011 – ha ritenuto di dover integralmente confermare le relative conclusione, non sussistendo ragioni per discostarsene. In particolare è stata respinta la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi, dal quale il rimettente desume l'incompatibilità con gli artt. 103 e 113 Cost. di qualsiasi limitazione legislativa di tale forma di tutela giurisdizionale contro gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione. Resta fermo che il riconoscimento di una esplicita "riserva a favore della giustizia sportiva, se esclude il giudizio di annullamento, non intacca tuttavia la facoltà di chi ritenga di essere stato leso nelle sue posizioni soggettive, ivi comprese quelle di interesse legittimo, di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno". In altri termini, "se è fuor di dubbio che i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale espressi dagli artt. 24 e 113 Cost. devono avere applicazione rigorosa a garanzia delle posizioni giuridiche dei soggetti che ne sono titolari, ciò non significa che il citato art. 113 Cost., correttamente interpretato, sia diretto ad assicurare in ogni caso e incondizionatamente una tutela giurisdizionale illimitata e invariabile contro l'atto amministrativo, spettando invece al legislatore ordinario un certo spazio di valutazione nel regolarne modi ed efficacia (sentenze n. 100 del 1987, n. 161 del 1971 e n. 87 del 1962). Più nello specifico, è stato evidenziato non solo che "il risarcimento rappresenta in linea generale una forma in sé non inadeguata di protezione delle posizioni dei soggetti colpiti dalle sanzioni sportive", ma anche il rilievo che assume, nell'ambito di una vicenda connotata pubblicisticamente quale quella in esame, l'accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto, di cui anche gli organi dell'ordinamento sportivo non possono non tenere conto, oltre alla possibilità di avere adeguata tutela cautelare volta ad ottenere la sospensione interinale dell'efficacia degli atti di irrogazione delle sanzioni disciplinari sportive. La Corte, infine, ha negato che con la sentenza n. 49 del 2011 si sia affermata una equipollenza tra la tutela demolitoria e risarcitoria, limitandosi ad escludere che la mancanza di un giudizio di annullamento sia di per sé in contrasto con quanto previsto dall'art. 24 Cost., vista la "non irragionevolezza dello specifico limite legislativo posto alla tutela delle posizioni soggettive lese, la cui introduzione non deve ritenersi in assoluto preclusa dalle norme costituzionali che garantiscono il diritto di difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale".

3.4. L'onere, per l'impresa partecipante alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, di impugnare entro un breve termine decadenziale il provvedimento sull'ammissione delle concorrenti, a pena di preclusione della facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti

La sentenza n. **271** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 103, 113 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 120, comma 2-*bis*, cod. proc. amm. (abrogato dal d.l. n. 32 del 2019, ma applicabile *ratione temporis* nei giudizi *a quibus*) che onerava le imprese partecipanti a una procedura di affidamento di contratti pubblici a impugnare nel breve termine decadenziale di trenta giorni il provvedimento della stazione appaltante di ammissione dei concorrenti, a pena di preclusione della facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti. Dopo aver riportato la genesi e chiarito il contenuto della disposizione censurata, la Corte ha individuato la ratio del rito in esame – correntemente denominato "super-speciale" – "nell'esigenza di definire la platea dei soggetti ammessi alla gara in un momento antecedente all'esame delle offerte". Si voleva così evitare "che con l'impugnazione dell'aggiudicazione (potessero) essere fatti valere vizi attinenti alla fase di verifica dei requisiti di partecipazione alla gara, il cui eventuale accoglimento (avrebbe fatto) regredire il procedimento alla fase (…) di ammissione", in spregio ai principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. La Corte di Giustizia UE (ordinanza del 14 febbraio 2019, in causa C-54/18, Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus), aveva affermato la compatibilità del rito "super-speciale" con la disciplina europea in materia di diritto di difesa, giusto processo ed effettività della tutela, a condizione che fosse garantita l'"effettiva conoscenza delle ragioni poste a fondamento dei provvedimenti di ammissione ed esclusione". Diversamente, se si fosse consentito ai concorrenti di far valere in qualsiasi momento della procedura di affidamento i vizi della medesima, obbligando, in tal modo, l'amministrazione aggiudicatrice a ripeterla dal principio, sarebbe stata compromessa la realizzazione degli obiettivi delle direttive europee sugli affidamenti pubblici. Nel confutare le censure di irragionevolezza, il Collegio ha osservato che l'introduzione di tale rito consentiva di "porre rimedio alla

proliferazione incontrollata di giudizi retrospettivi, incentrati, attraverso il fuoco incrociato dei ricorsi principali e incidentali escludenti, sui requisiti di ammissione alla gara". Inoltre, il legislatore non aveva introdotto una giurisdizione di tipo oggettivo, slegata dalla tutela delle situazioni giuridiche soggettive. In particolare, l'istituto processuale dava autonoma rilevanza all'interesse strumentale del concorrente alla corretta formazione della platea dei partecipanti alla gara, interesse connesso oggettivamente alla chance dello stesso di aggiudicarsi l'affidamento, la quale rappresentava un'utilità intermedia, autonomamente tutelata, rispetto al bene della vita finale dell'aggiudicazione. Del resto, nell'ordinamento si rinvengono "altre ipotesi positivizzate (…) di tutela di interessi non finali", quale quello alla riedizione della gara, sicché "attribuire rilevanza, in casi particolari, ad interessi strumentali può comportare un ampliamento della tutela attraverso una sua anticipazione e non è distonico rispetto ai (…) precetti costituzionali, sempre che sussista un solido collegamento con l'interesse finale". Il riconoscimento della rilevanza dell'interesse strumentale ha consentito di rigettare anche le censure relative alla violazione del principio di uguaglianza, formulate con riferimento al regime delle impugnazioni degli altri atti endo-procedimentali, cui, invece, non possono ritenersi sottesi interessi strumentali. Infine, la disposizione censurata è risultata conforme al principio convenzionale di effettività della tutela giurisdizionale, in relazione alla "libertà del ricorrente di autodeterminarsi in ordine alla concretezza ed attualità dell'interesse ad agire contro le altrui ammissioni alla gara". Infatti, i legislatori degli stati aderenti alla CEDU godono di una certa discrezionalità nel configurare l'accesso alla tutela giurisdizionale, prevedendone anche "eventuali limiti, a condizione che siano posti per uno scopo legittimo, rispettino il principio di proporzionalità e non abbiano l'effetto di rendere impossibile od oltremodo difficile l'esercizio del diritto convenzionale" (Corte EDU, sentenze: Dimitras contro Grecia del 19 aprile 2018, Samarzdic contro Croazia del 20 luglio 2017, Shuli contro Grecia del 13 luglio 2017; Grande Camera, Lupeni Greek Catholic Parrish e altri contro Romania del 29 novembre 2016).

4. La giurisdizione contabile

4.1. La disciplina dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione

La sentenza n. **191** ha rammentato che il risarcimento del danno all'immagine della PA "ha origine pretoria. Tale forma di lesione fu infatti inizialmente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che ritenne proponibile la relativa domanda risarcitoria da parte del PM senza alcun limite, né in ordine al fatto generatore di responsabilità, né, tantomeno, con riguardo alla necessità che tale fatto venisse preventivamente accertato in sede penale". In siffatto contesto, intervenne l'art. 17, comma 30-*ter*, del d.l. n. 78 del 2009 che così stabiliva: "Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97". Il legislatore individuò pertanto i presupposti per l'esercizio dell'azione mediante un espresso rinvio all'art. 7 della legge n. 97 del 2001, il quale, a sua volta, prevedeva che "la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei pubblici dipendenti per i delitti contro la pubblica amministrazione (previsti dal Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale) venisse comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti per il successivo avvio, entro trenta giorni, dell'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato". All'esito di questo primo intervento normativo, "la risarcibilità del danno all'immagine era limitata all'ipotesi di condanna irrevocabile del pubblico dipendente per uno dei menzionati delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la PA (artt. da 314 a 335-*bis* del codice penale)". Tale disciplina ha subito una trasformazione per effetto della successiva entrata in vigore del codice di giustizia contabile. In particolare, il codice, "pur abrogando il primo periodo del primo comma dell'art. 17, comma 30-*ter*, del d.l. n. 78 del 2009", "ha lasciato invariato il secondo periodo, contenente la limitazione dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine"; e tuttavia, ha abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001 cui la prima previsione faceva rinvio nel delimitare i casi nei quali il PM contabile poteva promuovere l'azione risarcitoria. "Dopo l'entrata in vigore del cod. giust. contabile, pertanto, è rimasta in vita la norma che circoscrive la proponibilità della domanda a casi specifici; a tale scopo, tuttavia, detta norma continua a fare rinvio ad una previsione che lo stesso codice ha contestualmente abrogato". Fermo restando che l'art. 17, comma 30-*ter*, del d.l. n. 78 del 2009 "prevede la risarcibilità del

danno all'immagine nei soli casi previsti dalla legge", l'art. 51, comma 7, del codice rivela il persistente "intento del legislatore di delimitare l'ambito della relativa responsabilità", richiedendo la commissione da parte del pubblico impiegato di un delitto a danno della pubblica amministrazione. Nella specie, la Corte ha dichiarato inammissibili, per inadeguata rappresentazione del quadro normativo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 174 del 2016 (Codice di giustizia contabile), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 76, 97 e 103 Cost., nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del pubblico ministero contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a delitti commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato ma pienamente accertativa della responsabilità dei fatti, ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite.

L'ordinanza n. **167** ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-*ter*, secondo periodo, del d. l. n. 78 del 2009, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., in quanto prevede che le procure regionali della Corte dei Conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001. La pronuncia, richiamando la sentenza n. 355 del 2010, ha ribadito che "rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover far fronte". La citata sentenza "ha conseguentemente ritenuto non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire il risarcimento soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione". La finalità della norma impugnata è "quella di dare coerenza alla disciplina del danno all'immagine all'interno di un complessivo disegno legislativo volto a ridurre i casi di responsabilità amministrativa, all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere"; tuttavia "tale scelta non esclude la ragionevolezza dell'identificazione, all'interno di tale disegno, di ulteriori e specifiche ipotesi di responsabilità, che si giustificano in ragione della loro specialità". Al riguardo, la Corte ha citato l'art. 55-*quinquies*, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 (che prevede la condanna del dipendente a risarcire all'Amministrazione il danno all'immagine conseguente alle sue assenze ingiustificate) e l'art. 1, comma 12, della legge n. 190 del 2012 (che consente, in caso di condanna di un dipendente per corruzione o altro reato *ex* art. 7 della legge n. 97 del 2001, l'azione per risarcimento del danno all'immagine nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza). Da ultimo, l'art. 46, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione da parte delle Amministrazioni può integrare un'ipotesi responsabilità amministrativa per danno all'immagine nell'ottica "di rafforzamento delle misure di trasparenza della pubblica amministrazione, volte a coniugare l'efficienza della funzione pubblica con le garanzie di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini, di cui sono corollari i previsti obblighi di pubblicità e l'accessibilità ai documenti amministrativi".

Analoga questione è stata dichiarata manifestamente infondata dall'ordinanza n. **168**.

5. La giurisdizione tributaria

5.1. La specificità della giurisdizione tributaria e l'inesistenza di un principio costituzionale di uniformità tra i diversi tipi di processo

L'ordinanza n. **273** ha confermato che "non esiste un principio costituzionale di necessaria uniformità tra i diversi tipi di processo" (sentenze nn. 165 e 18 del 2000, 82 del 1996; ordinanza n. 217 del 2000), e, "più specificatamente, un principio di uniformità del processo tributario e di quello civile" (sentenza n. 199 del 2017; ordinanze nn. 316 del 2008, 303 del 2002, 330 e 329 del 2000, 8 del 1999). In particolare, "la giurisdizione tributaria, rispetto a quella civile ed amministrativa, conserva una sua specificità (*ex multis* sentenze n. 165 del 2000 e n. 53 del 1998), correlata sia alla configurazione del processo tributario come processo impugnatorio, sia al rapporto sostanziale oggetto del giudizio, rapporto che attiene alla fondamentale ed imprescindibile esigenza dello Stato di reperire i mezzi per l'esercizio delle sue funzioni attraverso l'attività dell'Amministrazione finanziaria, la quale ha il potere-dovere di provvedere, con atti autoritativi, all'accertamento ed alla pronta riscossione dei tributi (sentenza n. 53 del 1998)".

5.2. La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **104**, l'analoga voce in *I tributi – La riscossione*.

5.3. L'inammissibilità del ricorso per tardiva costituzione del ricorrente, pur in presenza di regolare costituzione della parte resistente

In relazione all'asserita lesione del principio di uguaglianza, "con riferimento al *tertium comparationis* dedotto" in giudizio (costituzione tardiva dell'attore nel processo civile), assume rilievo "la specificità della giurisdizione tributaria, correlata a un giudizio di tipo impugnatorio, instaurato entro stretti limiti di decadenza, di provvedimenti autoritativi, in cui la definitività della posizione sostanziale in essi racchiusa è garanzia di certezza e stabilità dei rapporti giuridici tributari". Di conseguenza, "l'eterogeneità dell'elemento di raffronto del giudizio di eguaglianza comporta la manifesta infondatezza" della questione (ordinanze nn. 202 del 2018, 290 del 2016, 165 del 2015). Così l'ordinanza n. **273** che ha giudicato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità degli artt. 22, commi 1 e 2, e 27, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, censurati, in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui consentono al giudice tributario di dichiarare l'inammissibilità del ricorso per tardiva costituzione del ricorrente, pur in presenza di regolare costituzione della parte resistente. Con riguardo alla costituzione tardiva dell'opponente nel procedimento per decreto ingiuntivo, è stata già esclusa la pretesa disparità di trattamento rispetto alla disciplina della costituzione in giudizio dell'attore nel processo ordinario. La Corte ha ritenuto che i termini posti a raffronto dal rimettente fossero privi di omogeneità e quindi non comparabili, "attesa la natura impugnatoria dell'opposizione a decreto ingiuntivo" (ordinanze nn. 154 del 2005 e 239 del 2000). Del pari manifestamente infondate sono state ritenute le censure di violazione degli artt. 24 e 111 Cost. poiché "l'onere della costituzione in giudizio del ricorrente entro trenta giorni dall'ultima notifica, di per sé non eccessivamente gravoso, non è manifestamente irragionevole in quanto (…) funzionale al consolidamento dell'atto amministrativo e alla tutela dell'interesse pubblico alla certezza e stabilità della pretesa finanziaria oggetto del provvedimento impugnato".

6. Il giudizio arbitrale

6.1. L'impugnabilità del lodo per violazione delle regole di diritto

L'ordinanza n. **21** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 829, terzo comma, cod. proc. civ. (come sostituito dall'art. 24 del d.lgs. n. 40 del 2006) e 27, comma 4, del medesimo d.lgs., censurato, in relazione agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto – prevedendo, secondo il diritto vivente, che il mutato regime di impugnabilità del lodo arbitrale per violazione delle regole di diritto non si applichi ai giudizi arbitrali promossi dopo il 2 marzo 2006, se azionati in forza di convenzione di arbitrato stipulata anteriormente – comporterebbe una disparità di trattamento tra situazioni analoghe e lederebbe il principio dell'autonomia privata e della libertà contrattuale. Questioni identiche sono state già dichiarate non fondate dalla sentenza n. 13 del 2018.

6.2. Le controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee: l'obbligo della preventiva e motivata autorizzazione dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria e del ricorso all'arbitrato (disciplina transitoria e a regime)

L'ordinanza n. **58** ha confermato la sentenza n. 108 del 2015, di rigetto delle questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 24, 25, 41, 97 102, 108 e 111 Cost., degli artt. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012, e 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 (sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012), che contengono, rispettivamente, la disciplina transitoria e a regime del deferimento ad arbitri delle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici. In relazione alle censure riferite all'art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012, la Corte ha ribadito che non si pone alcun problema di retroattività della norma impugnata o di ragionevolezza della supposta deroga all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, in quanto "lo *ius superveniens* consistente nel divieto di deferire le controversie ad arbitri senza una preventiva e motivata autorizzazione non ha l'effetto di rendere nulle in via retroattiva le clausole compromissorie originariamente inserite nei contratti, bensì quello di sancirne l'inefficacia per il futuro, in applicazione del principio, espresso dalla costante giurisprudenza di legittimità, secondo il quale la nullità di un

contratto o di una sua singola clausola, prevista da una norma limitativa dell'autonomia contrattuale che sopravvenga nel corso di esecuzione di un rapporto, incide sul rapporto medesimo, non consentendo la produzione di ulteriori effetti, sicché il contratto o la sua singola clausola si devono ritenere non più operanti". Con riguardo all'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito, la Corte, dopo avere ricordato il proprio orientamento secondo il quale il legislatore sicuramente gode di discrezionalità nell'individuare le materie sottratte alla possibilità di compromesso, la quale incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza, ha ribadito che "la scelta discrezionale del legislatore di subordinare a una preventiva e motivata autorizzazione amministrativa il deferimento ad arbitri delle controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici (…), non è stata reputata manifestamente irragionevole, configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali (ordinanza n. 11 del 2003)". Inoltre, le medesime esigenze di contenimento dei costi delle controversie e di tutela degli interessi pubblici coinvolti sono state ravvisate anche in subiecta materia, unitamente alla generale finalità di prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione, a cui è dichiaratamente ispirata la previsione censurata. Il Collegio ha poi ribadito l'insussistenza della denunciata violazione del principio della parità delle parti nel processo in quanto la prevista autorizzazione non crea un privilegio processuale della pubblica amministrazione, inserendosi in una fase che precede l'instaurazione del giudizio e la stessa scelta del contraente, e non determinando perciò alcuno squilibrio di facoltà processuali a favore della parte pubblica. Riafferma, infine, che nemmeno è ravvisabile l'ingiustificata e irrazionale disparità di trattamento fra arbitrati in materia di contratti pubblici e arbitrati di diritto comune. Infatti, dal riconoscimento della discrezionalità spettante al legislatore nell'individuazione dei limiti del ricorso all'arbitrato nella materia dei contratti pubblici discende l'impossibilità di ravvisare caratteri di manifesta irragionevolezza nella censurata normativa. Inoltre, sono state valutate come del tutto diverse le due situazioni poste a raffronto dal rimettente, vale a dire il diniego di autorizzazione preventiva della clausola compromissoria e il rifiuto di una delle parti a nominare l'arbitro di sua competenza (o la sua inerzia nel nominarlo): infatti, l'una inerisce "ad una fase anteriore all'insorgenza stessa della controversia e l'altra alla fase, immediatamente successiva all'instaurazione del giudizio, di costituzione del collegio arbitrale, nella quale il rifiuto dell'amministrazione a nominare l'arbitro o la sua inerzia sono soggetti alla stessa disciplina del codice di rito applicabile alla parte privata".

6.3. Il carattere volontario dell'arbitrato per la determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti di illuminazione pubblica

L'ordinanza n. **70** ha ritenuto manifestamente inammissibili, per sopravvenuta carenza di oggetto, le questioni di costituzionalità dell'art. 24, commi settimo e ottavo, del r.d. n. 2578 del 1925, impugnato, in relazione agli artt. 24, 25 e 102 Cost., in quanto prevede una forma di arbitrato rituale obbligatorio per la determinazione dell'equa indennità di riscatto degli impianti di illuminazione pubblica, precludendo il ricorso all'autorità giudiziaria. La sopravvenuta sentenza n. 123 del 2018 ha dichiarato la norma illegittima nella parte in cui non riconosceva il diritto di ciascuna delle parti di adire l'autorità giudiziaria ordinaria, in caso di mancato accordo sulla determinazione dell'indennità di riscatto degli impianti afferenti l'esercizio dei servizi pubblici. Pertanto, il ricorso all'arbitrato, nei giudizi per la determinazione della predetta indennità, non è più obbligatorio ma è rimesso alla volontà delle parti che, anche unilateralmente, possono derogare alla competenza arbitrale.

Capitolo III
L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. Gli organi costituzionali

1.1. L'estensione dell'autonomia degli organi costituzionali

"La giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto che l'autonomia degli organi costituzionali «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» (da ultimo, sentenza n. 262 del 2017). Tale momento applicativo comprende «i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori» (sentenza n. 379 del 1996)". Così l'ordinanza n. **17**.

2. La funzione di garanzia costituzionale

2.1. Il sindacato accentrato della Corte quale fondamento dell'architettura costituzionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, la voce *Il contenuto "costituzionale" della Carta e l'opportunità di un intervento con effetti* erga omnes *della Corte costituzionale nei casi di "doppia pregiudizialità": concorso di tutele dei diritti fondamentali e dialogo collaborativo con la Corte di giustizia* in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – La Carta dei diritti fondamentali*.

2.2. L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità quale tratto esenziale del sistema di giustizia costituzionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **146**, la voce *Evocazione di parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva dello Stato* in *La Corte dei conti – La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione*.

La sentenza n. **279** ha ritenuto rilevanti questioni sollevate dal magistrato di sorveglianza in relazione a una norma (art. 238-*bis*, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002) concernente l'attività della cancelleria del giudice dell'esecuzione in rapporto con il pubblico ministero. Al riguardo, si è precisato che il rimettente "non sarebbe stato adito dal pubblico ministero, ove quest'ultimo non fosse a sua volta stato investito dalla cancelleria del giudice dell'esecuzione proprio in forza della disposizione censurata. Ciò basta ad assicurare la rilevanza delle questioni aventi ad oggetto tale disposizione, la quale non potrebbe altrimenti essere sottoposta" a scrutinio, dal momento che "l'ufficio rappresentato dalla cancelleria del giudice dell'esecuzione – la cui attività è direttamente disciplinata dalla disposizione medesima – non potrebbe esso stesso sollevare questione di legittimità costituzionale difettando della qualità di autorità giurisdizionale" ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953; "con conseguente scivolamento della disposizione" censurata in una "zona franca dal controllo di costituzionalità", che la giurisprudenza della Corte mira a evitare (sentenze nn. 242, 99 e 13 del 2019).

2.3. Tutela integrata (o multilivello) dei diritti costituzionali e valutazione sistemica della Corte

La sentenza n. **174** ha affermato che i diritti riconosciuti dalla Costituzione "non possono non interagire con quelli previsti dalle fonti sovranazionali e internazionali, in un quadro di reciproca integrazione e quindi di bilanciamento". In tale ampia prospettiva, la Corte "elabora una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata" (sentenza n. 264 del 2012), "in modo da assicurare la integrazione delle garanzie dell'ordinamento" (sentenza n. 317 del 2009).

2.4. L'effettività della tutela dei diritti fondamentali: il superamento del requisito delle "rime obbligate" e la necessità di evitare zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale

"(…) di fronte alla violazione di diritti costituzionali, non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a rime obbligate per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione. Proprio in materia penale, questa Corte ha più volte esaminato nel merito le questioni portate al suo esame qualora fossero ravvisabili nell'ordinamento soluzioni già esistenti, ancorché non costituzionalmente obbligate, idonee a «porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato», ferma restando la facoltà del legislatore di intervenire con scelte diverse (così la sentenza n. 222 del 2018; ma si veda anche, analogamente, in un ambito vicino a quello qui considerato, la sentenza n. 41 del 2018, nonché la sentenza n. 236 del 2016). L'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta perciò condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (sentenze n. 40 del 2019 e n. 233 del 2018). Occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale specie negli ambiti, come quello penale, in cui è più impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte del legislatore". Così la sentenza n. **99** per la cui disamina si veda la voce *La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta (il mutato approccio culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale e l'adozione di una pronuncia additiva a seguito di monito inascoltato) – Richiamo al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La detenzione domiciliare*.

2.5. Il riscontro di un **vulnus** *costituzionale e l'insufficienza di una pronuncia meramente ablativa: l'inedita tecnica decisoria del rinvio a nuova udienza della trattazione delle questioni, al fine di garantire/sollecitare l'esercizio della discrezionalità del legislatore e di evitare* **medio tempore** *applicazioni incostituzionali della norma censurata*

Lo scrutinio di legittimità del delitto di aiuto al suicidio si è sviluppato secondo un inedito iter processuale, segnato dall'adozione, prima, dell'ordinanza n. 207 del 2018 e, poi, della sentenza n. **242**. La prima pronuncia – pur individuando "una circoscritta area di non conformità costituzionale della fattispecie criminosa, corrispondente segnatamente ai casi in cui l'aspirante suicida si identifichi (…) in una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli" – ha disposto il rinvio a nuova udienza della trattazione delle questioni, assegnando al Parlamento un congruo termine di 11 mesi per dettare una compiuta disciplina della materia. La seconda decisione, constatando il perdurare dell'inerzia legislativa, ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., l'art. 580 cod. pen., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con determinate modalità, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente. L'ordinanza del 2018 aveva già precisato che al *vulnus* riscontrato non poteva porsi rimedio tramite una pronuncia meramente ablativa riferita ai pazienti versanti nelle condizioni indicate. "Una simile soluzione avrebbe, infatti, generato il pericolo di lesione di altri valori costituzionalmente protetti, lasciando del tutto priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti in tali condizioni, in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno con fermezza preclusi tutti i possibili abusi. In assenza di una specifica disciplina della materia, infatti, qualsiasi soggetto – anche non esercente una professione sanitaria – potrebbe lecitamente offrire, a casa propria o a domicilio, per spirito filantropico o a pagamento, assistenza al suicidio a pazienti che lo desiderino, senza alcun controllo *ex ante* sull'effettiva sussistenza, ad esempio, della loro capacità di autodeterminarsi, del carattere libero e informato della scelta da essi espressa e dell'irreversibilità della patologia (…). Una regolazione della materia, intesa ad evitare simili scenari, gravidi di pericoli per la vita di persone in situazione di vulnerabilità, è suscettibile peraltro di

investire plurimi profili, ciascuno dei quali, a sua volta, variamente declinabile sulla base di scelte discrezionali: come, ad esempio, le modalità di verifica medica della sussistenza dei presupposti in presenza dei quali una persona possa richiedere l'aiuto, la disciplina del relativo processo medicalizzato, l'eventuale riserva esclusiva di somministrazione di tali trattamenti al servizio sanitario nazionale, la possibilità di una obiezione di coscienza del personale sanitario coinvolto nella procedura. La disciplina potrebbe essere inoltre introdotta, anziché mediante una mera modifica della disposizione penale di cui all'art. 580 cod. pen., (…) nel contesto della legge n. 219 del 2017 e del suo spirito, in modo da inscrivere anche questa opzione nel quadro della relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico (…). Potrebbe prospettarsi, ancora, l'esigenza di introdurre una disciplina *ad hoc* per le vicende pregresse, anch'essa variamente calibrabile. Deve quindi, infine, essere sottolineata l'esigenza di adottare opportune cautele affinché l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza (…). Il coinvolgimento in un percorso di cure palliative deve costituire, infatti, un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente". In casi simili, la Corte ha in passato dichiarato l'inammissibilità della questione rivolgendo "un monito al legislatore per l'introduzione della disciplina necessaria a rimuovere il *vulnus* costituzionale: pronuncia alla quale, ove il monito fosse rimasto senza riscontro, ha fatto seguito, di norma, una declaratoria di incostituzionalità. Tale soluzione è stata ritenuta, tuttavia, non percorribile nella specie. La ricordata tecnica decisoria ha l'effetto di lasciare in vita – e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile – la normativa non conforme a Costituzione. La eventuale dichiarazione di incostituzionalità conseguente all'accertamento dell'inerzia legislativa presuppone, infatti, che venga sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale, la quale può, peraltro, sopravvenire anche a notevole distanza di tempo dalla pronuncia della prima sentenza di inammissibilità, mentre nelle more la disciplina in discussione continua ad operare. Un simile effetto non può considerarsi consentito nel caso in esame, per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti". La Corte ha così scelto di "procedere in altro modo". "Facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale, ha fissato (…) una nuova udienza di trattazione delle questioni, a undici mesi di distanza (segnatamente, al 24 settembre 2019): udienza in esito alla quale avrebbe potuto essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge regolatrice della materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela. In questo modo, si è lasciata al Parlamento la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse alla sua discrezionalità, ma si è evitato che, nel frattempo, la norma potesse trovare applicazione. Il giudizio *a quo* è rimasto, infatti, sospeso". Nelle more della nuova udienza, nessuna normativa è sopravvenuta nè è apparso imminente l'intervento del legislatore, essendo rimasti senza seguito plurimi progetti di legge. In assenza di ogni determinazione parlamentare, la Corte non ha potuto ulteriormente esimersi dal pronunciare sul merito delle questioni, "in guisa da rimuovere il *vulnus* costituzionale già riscontrato".

2.6. La prevalenza della funzione di garanzia della legalità costituzionale sull'esigenza di rispettare la discrezionalità del legislatore in caso di sua perdurante inerzia

La sentenza n. **242** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., l'art. 580 cod. pen., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con determinate modalità, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente. La pronuncia ha definito un giudizio nel corso del quale era stata già adottata l'ordinanza n. 207 del 2018 che, rinviando a nuova udienza la trattazione delle questioni, aveva assegnato un congruo termine di 11 mesi per consentire al Parlamento, in presenza di una rilevata situazione di incostituzionalità, di regolamentare compiutamente una materia ad altissima sensibilità etico-sociale. Tuttavia, nelle more della nuova udienza nessuna normativa è sopravvenuta né l'intervento del legislatore è apparso imminente, essendo rimasti senza seguito plurimi progetti di legge. In assenza di ogni determinazione parlamentare, la Corte non ha potuto "ulteriormente esimersi dal pronunciare sul merito delle questioni, in guisa da rimuovere il vulnus costituzionale già riscontrato". Non è stato ravvisato alcun ostacolo nella circostanza che "la decisione di illegittimità costituzionale faccia emergere specifiche esigenze di disciplina che, pur

suscettibili di risposte differenziate da parte del legislatore, non possono comunque sia essere disattese. Il rinvio disposto all'esito della precedente udienza risponde, infatti, con diversa tecnica, alla stessa logica che ispira (…) il collaudato meccanismo della doppia pronuncia (sentenza di inammissibilità con monito seguita, in caso di mancato recepimento di quest'ultimo, da declaratoria di incostituzionalità). Decorso un congruo periodo di tempo, l'esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia, alla quale spetta la priorità. (…) 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" (sentenze nn. 96 del 2015, 162 del 2014 e 113 del 2011). "Occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale: e ciò specie negli ambiti, come quello penale, in cui è più impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte del legislatore (sentenza n. 99 del 2019). Risalente (…) è l'affermazione per cui non può essere ritenuta preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi la carenza di disciplina – reale o apparente – che da essa può derivarne, in ordine a determinati rapporti (sentenza n. 59 del 1958). Ove, però, i vuoti di disciplina, pure in sé variamente colmabili, rischino di risolversi a loro volta – come nel caso di specie – in una menomata protezione di diritti fondamentali (suscettibile anch'essa di protrarsi nel tempo, nel perdurare dell'inerzia legislativa)", la Corte "può e deve farsi carico dell'esigenza di evitarli, non limitandosi a un annullamento secco della norma incostituzionale, ma ricavando dalle coordinate del sistema vigente i criteri di riempimento costituzionalmente necessari, ancorché non a contenuto costituzionalmente vincolato, fin tanto che sulla materia non intervenga il Parlamento" (sentenze nn. 40 del 2019, 233 e 222 del 2018, 236 del 2016).

2.7. La diversa scansione del contenuto della pronuncia sul piano temporale (le condizioni per la non punibilità dell'aiuto al suicidio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **242**, la voce *La non punibilità dell'aiuto al suicidio prestato, con determinate modalità, a persone tenute in vita da trattamenti di sostegno vitale e affette da patologie irreversibili, fonti di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, e tuttavia pienamente capaci di prendere decisioni libere e consapevoli (pronuncia di illegittimità conseguente al protrarsi dell'inerzia legislativa oltre il termine indicato dalla Corte) – Auspicio rivolto al legislatore* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

2.8. La modulazione temporale dell'efficacia della pronuncia di illegittimità costituzionale, quale deroga alla sua naturale retroattività imposta dal bilanciamento con altri valori e principi costituzionali

2.8.1. L'efficacia ex nunc *della pronuncia di accoglimento*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **140**, la voce *L'addizionale IRES a carico di imprese operanti nel settore degli idrocarburi, del gas e dell'energia elettrica (esame delle questioni precluso dalla sopravvenuta sentenza di illegittimità delle norme censurate con efficacia* ex nunc*)* in *I tributi*.

2.8.2. La salvezza degli effetti utili dell'azione amministrativa già posta in essere

La sentenza n. **246** – nell'accogliere, nei limiti e nei termini di cui in motivazione, questioni aventi ad oggetto la previsione del mero parere, anziché dell'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate, in sede di disciplina di talune attribuzioni del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori colpiti da eventi sismici (art. 37, comma 1, lett. a, n. 1-*bis*, e lett. b-*ter*, del d.l. n. 109 del 2018 – ha ritenuto necessaria una "modulazione temporale degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale (…). È vero che le sentenze di accoglimento, in base al disposto dell'art. 136 Cost. confermato dall'art. 30 l. 11 marzo 1953 n. 87, operano *ex tunc* perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità sicché, dal giorno successivo alla loro pubblicazione, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione (sentenza n. 139 del 1984; così anche le sentenze n. 127 del 1966 e n. 49 del 1970). Ma la naturale retroattività degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale non è senza eccezioni. Da una parte, diversa è la decorrenza in caso di illegittimità costituzionale sopravvenuta (sentenza n. 178 del 2015)", allorché è la stessa Corte che "indica in dispositivo la data in cui si verifica l'incostituzionalità, data successiva a quella di efficacia della disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima (sentenze n. 501 del 1988, n. 1 del 1991, n. 416 del 1992, nonché la stessa citata sentenza n. 178 del 2015) oppure stabilisce che la declaratoria di

illegittimità costituzionale non incide (…) in alcun modo su quanto finora avvenuto, sia in via amministrativa sia in via giurisdizionale (sentenza n. 266 del 1988)". D'altra parte, "è possibile che vi sia l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti (sentenza n. 10 del 2015). Può infatti eccezionalmente presentarsi l'esigenza di bilanciamento con altri valori e principi costituzionali, i quali in ipotesi risulterebbero gravemente in sofferenza ove tali effetti risalissero, come di regola, retroattivamente fino alla data di efficacia della norma censurata". Parimenti in precedenza, nella sentenza n. 1 del 2014, la Corte, "nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme della legge per l'elezione della Camera dei deputati e di quella per l'elezione del Senato della Repubblica, ha avvertito che la decisione (…) produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale venendo in gioco il principio fondamentale della continuità dello Stato". Altresì, "nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, che risultavano parzialmente illegittime quanto al difettoso coinvolgimento delle Regioni non essendo prescritta la previa intesa con gli enti territoriali", la Corte "ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso per evitare il pregiudizio di diritti costituzionali, precisando che la dichiarazione di illegittimità (…) non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti, ossia i diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all'eliminazione delle barriere architettoniche)" (sentenze nn. 74 e 71 del 2018). Nella fattispecie in esame, è stata ravvisata un'analoga esigenza di "salvezza degli effetti utili dell'azione amministrativa già posta in essere in una situazione emergenziale, quale quella conseguente agli eventi sismici del 2016 e del 2017 nell'Italia centrale. Infatti, l'esigenza contingente ed eccezionale – in quanto derivante da una calamità con connotazione di situazione di emergenza nazionale – di continuità dell'azione del commissario straordinario è rilevante sul piano costituzionale (art. 97 Cost.) e comporta la necessaria salvezza degli atti di quest'ultimo, per i quali sia intervenuto, nella vigenza (e in osservanza) della disposizione censurata, il parere favorevole dei (e non già l'intesa con i) Presidenti delle Regioni interessate. In tale situazione l'efficacia retroattiva della (…) pronuncia rischierebbe di incidere negativamente sull'azione amministrativa già utilmente posta in essere dal commissario straordinario, pur non ancora consolidatasi in una situazione esaurita".

2.9. Il divieto di impugnazione delle decisioni della Corte costituzionale

La sentenza n. **40** ha dichiarato inammissibile, nella sola parte motiva, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990. Oggetto di doglianza era, in particolare, l'inasprimento della pena determinato dalla sentenza n. 32 del 2014 per le fattispecie non lievi di traffico di stupefacenti. La questione – risolvendosi in una censura degli effetti della sentenza del 2014 "di cui costituisce un improprio tentativo di impugnazione" – è stata giudicata inammissibile poiché "contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione" (art. 137, terzo comma, Cost.; sentenza n. 29 del 1998; ordinanze nn. 184 del 2017, 261 del 2016, 108 del 2001, 461 del 1999, 220 del 1998, 7 del 1991, 203, 93 e 27 del 1990, 77 del 1981).

2.10. La limitata efficacia preclusiva delle pronunce di rigetto

"(…) in presenza di una pronuncia di rigetto, l'effetto preclusivo alla riproposizione di questioni nel corso dello stesso giudizio, desumibile dall'art. 137, terzo comma, Cost., opera soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi che compongono la questione: ossia norme censurate, profili di incostituzionalità dedotti e argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità (sentenza n. 225 del 1994, ordinanza n. 183 del 2014). Ciò, a prescindere dall'analogia delle finalità perseguite (sentenza n. 113 del 2011)". Così la sentenza n. **66**.

2.11. L'interpretazione giurisprudenziale dei presupposti della legittimazione a quo: la necessità di escludere zone franche e la posizione necessariamente super partes *del rimettente*

"Il rimettente e le parti (…) hanno trattato *funditus* la questione preliminare della legittimazione dell'AGCM (…) a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale. (…) Questa Corte, nel vagliare l'esistenza dei presupposti perché, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (…) e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (…), possa essere sollevata questione di legittimità costituzionale in via incidentale, è andata approfondendo sin dall'inizio della sua attività le nozioni di «giudice» e di «giudizio»". In questa operazione ermeneutica, "le due nozioni sono state intese in modo elastico e avuto riguardo alle peculiari esigenze del caso concreto, tutte le volte che il rimettente

si collocava istituzionalmente negli interstizi delle categorie dell'amministrazione e della giurisdizione, ossia in quella che si è andata delineando come una zona grigia, alimentata dai concorrenti ed inversi fenomeni storici della giurisdizionalizzazione dell'amministrazione e della amministrativizzazione della giurisdizione; e ciò nel dichiarato obiettivo di consentire il più ampio accesso possibile alla giustizia costituzionale ed escludere l'esistenza di zone franche dal controllo di costituzionalità. (…) Dalla giurisprudenza costituzionale emergono peraltro delle direttrici che permettono la ricostruzione del quadro normativo e la risoluzione dei casi dubbi. (…) «i termini giudizio e causa tanto nella legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, quanto nella legge 11 marzo 1953, n. 87 (art. 23) e nelle norme integrative (…) vengono adoperati in maniera generica e con vario significato» e (…), pur avendo il nostro ordinamento «condizionato la proponibilità della questione di legittimità costituzionale alla esistenza di un procedimento o di un giudizio, è vero altresì che il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contestati), si traggano conseguenze così gravi» (sentenza n 129 del 1957), quale l'esclusione del controllo di costituzionalità (nello stesso senso, si vedano le successive sentenze n. 226 del 1976 e n. 121 del 1966). Questa tendenza, evidentemente volta all'affermazione piena del principio di costituzionalità, tocca il suo apice in quelle sentenze che ravvisano i requisiti di accesso in presenza di mere zone d'ombra, ossia di situazioni in cui l'allargamento dei concetti di giudice o giudizio appare necessario non solo per attrarre al controllo di costituzionalità un'area che altrimenti ne resterebbe esclusa ma anche per ammettere «al sindacato della Corte costituzionale leggi che (…) più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (sentenze n. 89 del 2017, n. 181 del 2015 e n. 226 del 1976). Essa, poi, si coglie in quel filone giurisprudenziale che, a partire dalla sentenza n. 12 del 1971 e sino ai giorni nostri (si vedano, da ultimo, le sentenze n. 262 e n. 213 del 2017), utilizza le categorie del giudice e del giudizio «ai limitati fini» o «ai soli fini» della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, così implicitamente ammettendo che esse possano differire da quelle valide ad altri, anche più generali, fini. In tal modo è stato possibile consentire il giudizio incidentale di costituzionalità pur in presenza di aspetti di volta in volta soggettivamente o oggettivamente di difficile riconduzione a generali e predeterminati schemi concettuali. Si è così affermato che, «per aversi giudizio *a quo*, è sufficiente che sussista esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge da parte di soggetti, pure estranei all'organizzazione della giurisdizione, posti in posizione *super partes* (sentenze n. 387 del 1996, n. 226 del 1976 e n. 83 del 1966)» (sentenza n. 376 del 2001). Peraltro, in caso di organi creati dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il rischio di un aggiramento del divieto di istituzione di nuovi giudici speciali posto dall'art. 102, secondo comma, Cost., è stato ben presente a questa Corte, che infatti ha tratto dal divieto in parola un argomento decisivo per escludere nei casi dubbi la natura giurisdizionale del rimettente (sentenze n. 387 del 1996 e n. 44 del 1968). (…) Dalla sia pure elastica giurisprudenza di questa Corte, emerge, dunque, (…) che sono stati considerati legittimati a sollevare questione di legittimità costituzionale anche organi non incardinati in un ordine giudiziario ma sempre in presenza dell'essenziale requisito della terzietà. (…) Nel caso dell'Autorità rimettente tale requisito manca". Così la sentenza n. **13** che ha sanzionato con l'inammissibilità delle questioni il difetto di legittimazione *a quo* dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in quanto parte processuale nel giudizio avverso i propri provvedimenti e portatrice di uno degli interessi in conflitto, ciò che ne determina l'incompatibilità con la posizione di neutralità tipica degli organi giurisdizionali.

2.12. L'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata

"In generale, nel giudizio incidentale di costituzionalità, anche se il presupposto interpretativo da cui muove il giudice rimettente va verificato alla stregua di un mero canone di plausibilità, deve invece privilegiarsi l'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata ogni qual volta ciò consenta di evitare la violazione di un parametro costituzionale". Così la sentenza n. **3**.

2.13. L'equilibrio di bilancio tendenziale o dinamico e la (limitata) traslazione degli oneri conseguenti alle pronunce di incostituzionalità in materia finanziaria

"Questa Corte ha più volte messo in luce la peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una materia dinamica, in continuo divenire, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell'economia globalizzata, e ha quindi adeguato il proprio sindacato sulle leggi finanziarie a tale incomprimibile scenario, in particolare elaborando il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della bilancia finanziaria verso un punto di armonica simmetria tra

entrate e spese. Armonica simmetria che deve essere perseguita sia in sede legislativa, sia in sede amministrativa, secondo i canoni del nostro ordinamento. Per questo è stato già affermato il principio, secondo cui gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate *in subiecta materia* possono essere traslati su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all'art. 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario (sentenze n. 188 del 2016 e n. 155 del 2015). E tuttavia le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate *ad libitum*, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia. Siffatte pronunzie, adottate nella materia finanziaria, ingenerano nei soggetti destinatari un obbligo a ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa nel determinare le politiche finanziarie, ma la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale. Così, ad esempio, in presenza di un difetto di copertura di spese obbligatorie accertato in sede di giudizio costituzionale, è stato statuito che la doverosità dell'adozione di appropriate misure da parte della Regione – pur rimanendo ferma la discrezionalità della stessa nell'adozione della propria programmazione economico-finanziaria – viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il «rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili» (sentenza n. 266 del 2013) per coprire le spese derivanti dalle pronunce del giudice costituzionale (in tal senso anche sentenze n. 188 del 2016 e n. 250 del 2013). È proprio il meccanismo della priorità di intervento finanziario a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'art. 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività dei vincoli costituzionali". Così la sentenza n. **6**.

2.14. Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici, richiami

2.14.1. Il biasimo per la mancata attuazione della sentenza n. 77 del 2015 sulla transitorietà degli accantonamenti delle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alle autonomie speciali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **6**, la voce *Il doveroso riconoscimento di risorse adeguate nelle more del compimento della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica (Regione Sardegna)* in *L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali*.

2.14.2. Il monito a evitare per il futuro violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari inerenti al procedimento legislativo

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **17**, la voce *L'approvazione della legge di bilancio con voto di fiducia su maxi-emendamento governativo (inammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato promosso da senatori dell'opposizione) – Monito al Governo e al Parlamento* in *La funzione normativa.*

2.14.3. Il monito circa l'impraticabilità di deroghe permanenti e progressive al principio dell'equilibrio di bilancio e l'invito al legislatore ad assicurare agli amministratori locali la necessaria cesura con le pregresse squilibrate gestioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **18**, la voce *Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto – Monito al legislatore* in *La pubblica amministrazione – La finanza pubblica – Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio*.

2.14.4. Il rinvio all'indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore per definire l'ambito di applicazione degli obblighi di trasparenza dei dirigenti pubblici

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, la voce *La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

2.14.5. L'invito al legislatore a regolare sollecitamente e opportunamente le deroghe all'obbligo dei Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata e a definire ex professo *la dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile dell'autonomia comunale, nel rispetto dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, la voce *L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore* in *Gli enti locali – Le funzioni amministrative.*

2.14.6. L'invito al legislatore a rispettare il principio di proporzionalità nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe "pesanti"

La sentenza n. **40** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui prevedeva, con riferimento ai fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe "pesanti", la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei anni. La Corte non ha ritenuto ulteriormente differibile il proprio intervento, essendo rimasto "inascoltato il pressante invito (…) al legislatore", contenuto nella sentenza n. 179 del 2017, "affinché procedesse rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi dai commi 5 e 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, anche in considerazione dell'elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti". La questione atteneva, inoltre, a diritti fondamentali che "non tollerano ulteriori compromissioni". Peraltro, la misura sanzionatoria indicata in dispositivo, "non costituendo una opzione costituzionalmente obbligata, resta soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore sempre nel rispetto del principio di proporzionalità (sentenza n. 222 del 2018)". Per la disamina della pronuncia si rinvia alla voce *La pena minima edittale per i fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe "pesanti" (sussistenza di una soluzione costituzionalmente adeguata, benché non obbligata, e sentenza di illegittimità susseguente a monito inascoltato) – Invito al legislatore* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

2.14.7. L'invito a modificare la disciplina della SCIA ai fini di una migliore tutela del terzo interessato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, la voce *I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

2.14.8. L'invito a predisporre, per i crediti minori, sistemi di riscossione tributaria più efficaci, proporzionati e tempestivi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **51**, la voce *La procedura di discarico per inesigibilità delle quote affidate per la riscossione – Invito al legislatore* in *I tributi – La riscossione.*

2.14.9. L'auspicio relativo a una più puntuale regolamentazione della risarcibilità del danno alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **98**, la voce *I limiti alla tutela risarcitoria del danno alle cose cagionato da veicolo non identificato – Auspicio rivolto al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile*.

2.14.10. Il richiamo al legislatore per completare la riforma dell'ordinamento penitenziario con riguardo la salute mentale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **99**, la voce *La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta (il mutato approccio culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale e l'adozione di una pronuncia additiva a seguito di monito inascoltato) – Richiamo al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La detenzione domiciliare*.

2.14.11. Il richiamo alla necessaria chiarezza tassonomica del legislatore in sede di disciplina dell'avanzo di amministrazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **105**, la voce *L'avanzo di amministrazione – Incompatibilità con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale – Richiamo al legislatore* in *La pubblica amministrazione – La finanza pubblica*.

2.14.12. Il rinvio a nuove opzioni legislative in materia di porto d'armi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **109**, la voce *Il divieto di rilascio del porto d'armi ai condannati a pena detentiva per furto (assenza di un apprezzamento amministrativo discrezionale)* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

2.14.13. Il monito per l'adozione di rimedi strutturali volti a preservare l'immediatezza della prova nel processo penale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **132**, la voce *L'obbligo per il giudice del dibattimento di ripetere l'assunzione delle prove dichiarative in caso di mutata composizione del collegio giudicante, salvo che le parti consentano alla loro lettura – Monito per l'adozione di rimedi strutturali volti a preservare l'immediatezza della prova* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

2.14.14. L'invito a ridefinire con urgenza la disciplina del pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto dei dipendenti pubblici

Si veda, in relazione alla sentenza n. **159**, la voce *Il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio (in particolare, il termine di liquidazione di 24 mesi nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio o dell'anzianità massima) – Monito al legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

2.14.15. L'invito al legislatore a esplicitare la punibilità della condotta omissiva del genitore che non adempia i propri obblighi economici nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, la voce *Il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio (riferibilità alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio) – Invito al legislatore* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

2.14.16. L'esigenza di ricondurre a trasparenza e chiarezza il quadro normativo relativo ai contributi all'editoria

Si veda, in relazione alla sentenza n. **206**, la voce *La disciplina dei contributi all'editoria (limite dello stanziamento di bilancio e riparto proporzionale in caso di insufficienza) – Rinvio alla necessaria disciplina legislativa* in *I rapporti civili – La libertà di manifestazione del pensiero*.

2.14.17. La segnalazione al legislatore del difetto di coordinamento tra la disciplina sostanziale e quella processuale relativa ai presupposti di accesso alle misure alternative alla detenzione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **216**, la voce *Il divieto di sospensione dell'esecuzione per i condannati per il delitto di furto in abitazione – Segnalazione al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale.*

2.14.18. L'auspicio rivolto al legislatore per una compiuta disciplina dell'aiuto al suicidio di persone affette da patologie irreversibili e intollerabili e tuttavia capaci di assumere decisioni libere e consapevoli

Si veda, in relazione alla sentenza n. **242**, la voce *La non punibilità dell'aiuto al suicidio prestato, con determinate modalità, a persone tenute in vita da trattamenti di sostegno vitale e affette da patologie irreversibili, fonti di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, e tuttavia pienamente capaci di prendere decisioni libere e consapevoli (pronuncia di illegittimità conseguente al protrarsi dell'inerzia legislativa oltre il termine indicato dalla Corte) – Auspicio rivolto al legislatore* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati.*

2.14.19. La reiterazione del monito al legislatore a intervenire sulla disciplina processuale della conversione delle pene pecuniarie, al fine di garantire adeguati tassi di riscossione e l'effettiva operatività dell'istituto

Si veda, in relazione alla sentenza n. **279**, la voce *L'equiparazione del mancato esperimento della procedura esecutiva (decorsi 24 mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione) alla comunicazione di infruttuoso esperimento, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione – Monito al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – L'esecuzione delle pene pecuniarie*.

3. Il Parlamento

3.1. Il principio di autonomia delle Camere quale limite al sindacato della Corte (circoscritto ai casi di sostanziale negazione o evidente menomazione delle prerogative costituzionali dei parlamentari)

Si veda *infra*, in relazione all'ordinanza n. **17**, la voce *La legittimazione a elevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato* in *Le attribuzioni individuali del parlamentare*.

3.2. Le Commissioni parlamentari

3.2.1. La formulazione di osservazioni e condizioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, la voce *I pareri delle commissioni parlamentari e i poteri del Governo (il d.lgs. n. 74 del 2018 di riorganizzazione dell'AGEA)* in *La funzione normativa – La delegazione legislativa – Il procedimento di formazione del decreto legislativo*.

3.2.2. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi e le sue attribuzioni a tutela del pluralismo informativo

"(…) l'ordinanza n. 61 del 2008 ha affermato che la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi è investita di attribuzioni che discendono dall'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 Cost., del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo esclusivo o preponderante. Nella successiva sentenza n. 69 del 2009 (dopo aver richiamato le sentenze n. 194 del 1987 e n. 225 del 1974), sempre in relazione alle attribuzioni della suddetta Commissione, questa Corte ha riconosciuto che l'imparzialità e l'obbiettività dell'informazione possono essere garantite solo dal pluralismo delle fonti e degli orientamenti ideali, culturali e politici, nella difficoltà che le notizie e i contenuti dei programmi siano, in sé e per sé, sempre e comunque obbiettivi. La rappresentanza parlamentare, in cui tendenzialmente si rispecchia il pluralismo esistente nella società, si pone, pertanto, come il più idoneo custode delle condizioni indispensabili per mantenere gli amministratori della società concessionaria, nei limiti del possibile, al riparo da pressioni e condizionamenti, che inevitabilmente inciderebbero sulla loro obbiettività e imparzialità". Così la sentenza n. **206**.

3.3. Le attribuzioni conferite dalla Costituzione alla minoranza di un decimo dei senatori

"Nel caso di specie, non può ritenersi legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni (*ex* art. 37 della legge n. 87 del 1953) la minoranza di un decimo dei componenti del Senato, perché la quota di attribuzioni che la Costituzione conferisce a una tale frazione del corpo dei parlamentari riguarda ambiti diversi da quelli oggetto del presente conflitto. Segnatamente, la Costituzione attribuisce, in via definitiva, a tale quota qualificata di parlamentari unicamente il potere di attivare la procedura di sfiducia per il Governo in carica tramite presentazione di mozione di sfiducia (art. 94, quinto comma, della Costituzione) o di rimettere alla Camera l'approvazione di un disegno di legge deferito alla commissione deliberante (art. 72, terzo comma, Cost.). Con tutta evidenza si tratta di poteri non oggetto di menomazione nel caso di specie e financo estranei alle censure oggetto di ricorso". Così l'ordinanza n. **17** che ha dichiarato inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da numerosi senatori di opposizione in relazione alle modalità di approvazione della legge di bilancio (voto di fiducia su maxi-emendamento governativo).

3.4. Le attribuzioni individuali del parlamentare

3.4.1. La legittimazione a elevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in caso di violazioni manifeste delle prerogative costituzionali

"È ben vero che la giurisprudenza costituzionale, anche recente, ha in talune ipotesi espressamente negato la legittimazione dei parlamentari *uti singuli* a elevare conflitto di attribuzione. Così, ad esempio, si è escluso che il singolo parlamentare sia legittimato a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene (ordinanza n. 163 del 2018, richiamata dall'ordinanza n. 181 del 2018). Costante (sin dalla sentenza n. 1150 del 1988) è anche l'orientamento in base al quale, in materia di insindacabilità, competente a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria è esclusivamente la Camera di appartenenza e non il singolo parlamentare, posto che la *ratio* dell'immunità è proteggere la funzione dell'organo costituzionale (come questa Corte ha sempre affermato, a partire dalla risalente sentenza n. 9 del 1970). I singoli componenti di una Camera neppure possono lamentare la violazione del procedimento legislativo svoltosi presso l'altro ramo del Parlamento, essendo evidente l'inidoneità di tali lesioni a incidere sulle loro attribuzioni e sulle loro prerogative (ordinanze n. 181 del 2018 e n. 277 del 2017). È altresì vero, tuttavia, che nelle medesime occasioni la Corte ha costantemente ribadito di dover lasciare «impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (ordinanze n. 181 e n. 163 del 2018 e, già in passato, ordinanza n. 177 del 1998; nello stesso senso, sentenza n. 225 del 2001). La giurisprudenza fin qui esaminata, dunque, non ha negato in radice la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzione, bensì ne ha escluso in concreto la sussistenza nelle specifiche ipotesi che si sono presentate. (…) Il caso oggi in esame non è riconducibile alle fattispecie su cui questa Corte si è già espressa in senso negativo. Si tratta dunque di una situazione impregiudicata, da esaminare, nella sua specificità, alla luce dei principi generali elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di conflitto tra poteri dello Stato, che richiedono di valutare se i senatori ricorrano dinanzi a questa Corte «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» e, conseguentemente, possano qualificarsi «come organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono», ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953. Nella giurisprudenza costituzionale la nozione di "potere dello Stato" ai fini della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione (*ex* art. 37 della legge n. 87 del 1953) abbraccia tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita dalla Costituzione una quota di attribuzioni costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 87 e n. 88 del 2012) o sia affidata una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita (ordinanza n. 17 del 1978), sicché il vaglio della legittimazione dei ricorrenti deve muovere dalla ricognizione della sfera delle attribuzioni conferita ai singoli parlamentari dalla Costituzione, verificando se in relazione a esse il singolo senatore possa ritenersi abilitato a esprimere in via definitiva la volontà del relativo potere. (…) I ricorrenti agiscono a tutela del potere di partecipare al procedimento legislativo che la Costituzione riconoscerebbe loro quali rappresentanti della Nazione (art. 67 Cost.). Tale potere si esprimerebbe tramite la presentazione di progetti di legge e di proposte emendative (art. 71 Cost.) e tramite la partecipazione all'esame dei progetti di legge sia in commissione sia in aula (art. 72 Cost.). Esso implicherebbe altresì la «possibilità per ciascun parlamentare di addivenire alla conoscenza del testo, di formarsi un proprio convincimento e una propria posizione sul medesimo, nonché di manifestare pubblicamente tale posizione». In effetti, come è stato da tempo rilevato, la Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare (sentenza n. 379 del 1996). Si tratta in generale della facoltà, necessaria all'esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» (ai quali si riferisce l'art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l'area della insindacabilità); segnatamente, nell'ambito della funzione legislativa che viene in rilievo nel presente conflitto, le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito «a ciascun membro delle Camere» dall'art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.). Del resto, è proprio attraverso la presentazione di iniziative legislative ed emendamenti da parte dei parlamentari, sulla base di una disciplina procedurale rimessa ai regolamenti parlamentari, che si concretizza l'attribuzione costituzionale alle Camere della funzione legislativa (art. 70 Cost.), che altrimenti risulterebbe ridotta a una mera funzione di ratifica di scelte

maturate altrove. Lo *status* costituzionale del parlamentare comprende, dunque, un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare, sicché nell'esercizio di tali attribuzioni egli esprime una volontà in se stessa definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953. (…) Nell'ambito di istituzioni complesse, articolate e polifunzionali, qual è il Parlamento e quali sono le singole Camere, molteplici sono gli organi che possono configurarsi come poteri a sé stanti, idonei a essere parti nei conflitti di attribuzione. I parlamentari che, come si è detto, sono organi-potere titolari di distinte quote o frazioni di attribuzioni costituzionalmente garantite debbono potersi rivolgere al giudice costituzionale qualora patiscano una lesione o un'usurpazione delle loro attribuzioni da parte di altri organi parlamentari. Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto la legittimazione al conflitto ad esempio alla Commissione parlamentare inquirente per i giudizi d'accusa (abolita a seguito del *referendum* del 1987 dall'art. 3 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, recante «Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione»; si veda comunque la sentenza n. 13 del 1975), alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (*ex plurimis*, in questo senso, le sentenze n. 69 del 2009 e n. 502 del 2000, fin dalla risalente ordinanza n. 171 del 1997) e alle Commissioni di inchiesta istituite a norma dell'art. 82 Cost. (a partire dalle ordinanze n. 229 e n. 228 del 1975). (…) La legittimazione attiva del singolo parlamentare deve, tuttavia, essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto. Occorre anzitutto ribadire che non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera (tra le altre, sentenza n. 9 del 1959 e, più recentemente, ordinanza n. 149 del 2016). Quando derivano dal diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione, le prerogative rivendicate dai membri delle Camere trovano all'interno delle Camere stesse le loro forme di tutela: ad esempio, la Corte ha escluso che le modalità di voto nelle Camere siano assoggettate al potere di accertamento di soggetti esterni (nella specie, il giudice penale), in quanto esse sono disciplinate solo dalle regole parlamentari (sentenza n. 379 del 1996). Anche l'intervento di questa Corte trova un limite nel principio di autonomia delle Camere costituzionalmente garantito, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost. La giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto che l'autonomia degli organi costituzionali «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» (da ultimo, sentenza n. 262 del 2017). Tale momento applicativo comprende «i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori» (sentenza n. 379 del 1996). Pertanto, analogamente a quanto accade negli altri ambiti in cui la Costituzione affida ampi spazi alle valutazioni politiche, è necessario che alle Camere sia riconosciuto un ampio margine di apprezzamento nell'applicazione delle regole parlamentari. Il dovuto rispetto all'autonomia del Parlamento esige che il sindacato di questa Corte debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione. In definitiva, in ossequio al principio di autonomia delle Camere e nel solco dei precedenti giurisprudenziali poc'anzi richiamati si deve ritenere che, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante *l'iter* legislativo, bensì è necessario che alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte *ex* art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953". Così l'ordinanza n. **17** che ha dichiarato inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da numerosi senatori di opposizione in relazione alle modalità di approvazione della legge di bilancio (voto di fiducia su maxi-emendamento governativo), non avendo ravvisato nella specie violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari.

La Costituzione "individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea (ordinanza n. 17 del 2019)"; tuttavia, "la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve (…) essere rigorosamente circoscritta

quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto". In particolare, il sindacato della Corte "deve essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione": "ai fini dell'ammissibilità del conflitto è pertanto necessario che dalla stessa prospettazione di parte contenuta nel ricorso emerga una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al singolo parlamentare". Così l'ordinanza n. **274** che ha ritenuto inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto da due senatori nei confronti delle Camere e del Governo per il presunto abuso del procedimento legislativo consumatosi con l'inserimento, in sede di conversione del d.l. n. 135 del 2018, di un emendamento estraneo all'oggetto e alla finalità del provvedimento d'urgenza e come tale "intruso". Per quanto, in astratto, "la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione" possa "costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari", tuttavia, nella specie, il ricorso non ha offerto elementi tali da evidenziare l'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento e la conseguente palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti. Invero, dalla stessa prospettazione del ricorso non è risultata la mancanza di un confronto parlamentare sui contenuti dell'emendamento e sulla sua ammissibilità, sicché non è emerso "un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari, rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione, che assurgono a requisito di ammissibilità di questo tipo di conflitti".

"(…) l'ordinanza n. 17 del 2019 ha riconosciuto l'esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, e ha affermato che esse possono essere difese (…) con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato; (...) la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve (…) essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto; (…) tale legittimazione deve fondarsi sull'allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione; (…) ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è insomma necessario che il singolo parlamentare alleghi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione delle proprie funzioni costituzionali". Così l'ordinanza n. **275** che ha ritenuto inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto da tre deputati nei confronti delle Camere e del Governo per il presunto abuso del procedimento legislativo consumatosi con l'inserimento, in sede di conversione del d.l. n. 135 del 2018, di un emendamento estraneo all'oggetto e alla finalità del provvedimento d'urgenza e come tale "intruso". Invero, lo stesso ricorso ha dato diffusamente atto che, "in più occasioni e in diversi momenti dell'iter di conversione (…), i componenti della Camera hanno potuto discutere, avanzare proposte di modifica e votare in merito all'asserita estraneità dell'emendamento contestato (…) rispetto al contenuto originario del decreto-legge". Infatti, tanto nelle commissioni quanto nel Comitato per la legislazione e poi nell'esame assembleare, "i deputati hanno avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali, partecipando al procedimento di conversione"; la stessa prospettazione dei ricorrenti ha attestato "l'inesistenza di violazioni manifeste delle prerogative costituzionali poste a garanzia dello *status* dei parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo". Restando "impregiudicata l'eventualità che la presentazione di un emendamento eterogeneo rispetto al testo originario del decreto-legge da convertire possa provocare lesioni alle attribuzioni del singolo parlamentare", nella specie, "pur in seguito all'applicazione delle norme del regolamento parlamentare conseguenti alla posizione della questione di fiducia, non risulta prospettata alcuna lesione delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare".

3.5. Le prerogative dei parlamentari

3.5.1. Le prerogative parlamentari quali deroghe al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione (divieto per il legislatore di integrare o estendere le corrispondenti disposizioni costituzionali)

Le prerogative a tutela della funzione parlamentare "comportano una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione – principio che è all'origine della formazione dello Stato di diritto (sentenze n. 262 del 2009 e n. 24 del 2004) – e devono perciò essere interpretate evitando improprie letture estensive. Questa esigenza risulta, del resto, rafforzata nell'attuale sistema delle immunità e delle prerogative parlamentari, in seguito alla (…) revisione dell'art. 68 Cost. Attualmente, non più il

procedimento penale in sé, ma solo alcuni specifici atti di questo sono considerati idonei a incidere negativamente sulla libertà e sull'indipendenza della funzione parlamentare e in quanto tali sono soggetti alla necessaria autorizzazione della Camera d'appartenenza (sentenza n. 74 del 2013). L'esigenza in parola riguarda non solo l'interpretazione e l'applicazione dei testi costituzionali e legislativi che contengono le prerogative in questione, ma, prima ancora, le modalità attraverso le quali il legislatore ordinario dà attuazione, quando necessario, al relativo dettato costituzionale. A tale legislatore è, infatti, preclusa ogni integrazione o estensione della fonte costituzionale, restandogli consentito provvedere alla sua attuazione nella sola misura in cui sia finalizzata a rendere la prerogativa immediatamente e direttamente operativa sul piano processuale, senza che ciò comporti alcun indebito allargamento delle garanzie apprestate dalla disposizione costituzionale (sentenze n. 262 del 2009 e n. 120 del 2004)". Così la sentenza n. **38**.

3.5.2. L'autorizzazione della Camera di appartenenza per l'utilizzazione in giudizio dei tabulati di comunicazioni, già acquisiti, relativi a utenze intestate a terzi indagati venuti in contatto con il parlamentare

La sentenza n. **38** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 68, terzo comma, Cost., dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui prevede che il giudice debba chiedere alla Camera, alla quale il parlamentare appartiene o apparteneva, l'autorizzazione ad utilizzare i tabulati di comunicazioni relativi ad utenze intestate a terzi, venute in contatto con il primo. In via preliminare la Corte ha ricordato che l'art. 68, terzo comma, Cost. – che dopo la modifica operata con la legge costituzionale n. 3 del 1993 stabilisce la necessità dell'autorizzazione della Camera d'appartenenza «per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza» – è stato attuato attraverso gli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003. La prima norma riguarda le intercettazioni cosiddette "dirette" per le quali l'autorizzazione deve essere richiesta preventivamente, sia se l'atto d'indagine è disposto direttamente nei confronti di utenze intestate al parlamentare o nella sua disponibilità sia se la captazione si riferisca a utenze di interlocutori abituali del parlamentare o sia effettuata in luoghi presumibilmente da questo frequentati, in quanto "ciò che conta (…) non è la titolarità dell'utenza o del luogo, ma la direzione dell'atto d'indagine (sentenza n. 390 del 2007)". L'art. 6 si riferisce alle intercettazioni "casuali" o "fortuite" (sulla distinzione rispetto a quelle "dirette", v. sentenze n. 114 e n. 113 del 2010, n. 390 del 2007; ordinanza n. 263 del 2010), nelle quali, proprio per il carattere imprevisto dell'interlocuzione del parlamentare, l'autorità giudiziaria non avrebbe potuto, neanche volendo, munirsi preventivamente dell'autorizzazione della Camera d'appartenenza. Proprio con riferimento alle intercettazioni casuali, la disposizione censurata prevede la richiesta di autorizzazione anche per l'utilizzo, nei confronti del parlamentare, di tabulati di comunicazioni, dai quali emergano contatti tra quest'ultimo e terzi indagati. La Corte, interpretando la previsione dell'art. 68, terzo comma, Cost., ha ritenuto non sussistente una differenza «ontologica» tra il contenuto di una conversazione o di una comunicazione, da un lato, e il documento che rivela i dati estrinseci di queste, dall'altro. Ciò anche perché, per giurisprudenza costituzionale consolidata, per tutti i soggetti dell'ordinamento anche i dati "esterni" di una comunicazione ricavabili da un tabulato telefonico sono da ricondursi sotto la tutela dell'art. 15 Cost. Per la Corte "il duplice riferimento, nell'art. 68, terzo comma, Cost., a conversazioni o comunicazioni, induce a ritenere che al contenuto di una conversazione o di una comunicazione, siano accostabili, e risultino perciò protetti dalla garanzia costituzionale, anche i dati puramente storici ed esteriori, in quanto essi stessi fatti comunicativi. Del resto, il termine comunicazioni ha, tra i suoi comuni significati, quello di contatto, rapporto, collegamento, evocando proprio i dati e le notizie che un tabulato telefonico è in grado di rilevare e rivelare". Pertanto, "la previsione della necessaria autorizzazione all'utilizzo, quale mezzo di prova, del tabulato telefonico, in grado di rivelare elementi di non secondario rilievo inerenti alle comunicazioni di un membro del Parlamento, non costituisce inammissibile lesione del principio di uguale soggezione alla legge, ma attuazione del pertinente trattamento richiesto dalla garanzia costituzionale". La Corte ha concluso evidenziando come la notevole capacità intrusiva che in generale è propria di un'attività investigativa nei confronti di ogni cittadino che coinvolga i tabulati – tale da giustificare l'assoggettamento di tale strumento d'indagine alle garanzie previste dall'art. 15 Cost. – "assume significati ulteriori laddove siano in questione le comunicazioni di un parlamentare. Non già perché la riservatezza del cittadino che è altresì parlamentare abbia un maggior valore, ma perché la

pervasività del mezzo d'indagine in questione può tradursi in fonte di condizionamenti sul libero esercizio della funzione" (sentenza n. 188 del 2010).

4. La funzione normativa

4.1. L'esigenza di un rispetto sostanziale e non solo formale della disciplina costituzionale del procedimento di formazione della legge in generale e della legge di bilancio in particolare

"Occorre premettere che forzature procedurali denunciate dai ricorrenti inducono questa Corte a richiamare l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale. L'art. 70 affida la funzione legislativa alle due Camere e il successivo art. 72 Cost. articola l'esame di ogni progetto di legge in una fase da svolgersi in commissione e in una che coinvolge l'intera assemblea ed esige che la votazione si svolga dapprima articolo per articolo e poi sul testo finale. Tali principi sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare cognita causa alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti. Gli snodi procedimentali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'*iter legis* che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa. Ciò vale in particolare in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare. Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (sia pure in riferimento alle Regioni) che «il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte […], sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme sentenze n. 247 e n. 80 del 2017). Ciò vale a maggior ragione dopo l'attuazione della riforma costituzionale del 2012 realizzata con la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), che ne ha accentuato la centralità: il «bilancio – nella nuova veste sostanziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche» (sentenza n. 61 del 2018). Del resto, il procedimento di formazione della legge di bilancio è da sempre circondato da particolari garanzie, trattandosi di una di quelle leggi che, ai sensi dell'art. 72, quarto comma, Cost., esigono il procedimento ordinario a tutela della più ampia partecipazione di tutti i soggetti politici alla loro elaborazione". Così l'ordinanza n. **17** che ha dichiarato inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da numerosi senatori di opposizione in relazione alle modalità di approvazione della legge di bilancio (voto di fiducia su maxi-emendamento governativo), non avendo ravvisato nella specie violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari.

4.2. La legge retroattiva

4.2.1. Ammissibilità e limiti

Per costante giurisprudenza, richiamata dalla sentenza n. **174**, "il divieto di retroattività della legge si erge a fondamentale valore di civiltà giuridica, soprattutto nella materia penale (art. 25 Cost). In altri ambiti dell'ordinamento il legislatore è libero di emanare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata" (sentenza n. 73 del 2017). "I limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario" (sentenza n. 170 del 2013). Gli artt. 111 Cost. e 6 CEDU "si rivelano

inscindibilmente connessi nel sindacato sulle leggi retroattive, data la corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo" (sentenze nn. 12 del 2018 e 191 del 2014). Nell'interpretare l'art. 6 CEDU, la Corte europea (sentenza 11 dicembre 2012, Anna De Rosa e altri contro Italia) afferma che, "in linea di principio, non è vietato al legislatore introdurre nella materia civile disposizioni retroattive, che incidano su diritti attribuiti da leggi in vigore. Tuttavia, se non vi sono motivi imperativi di interesse generale, i principi di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo precludono l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, quando il fine evidente è quello di influenzare la soluzione di una controversia. La parità delle armi impone di assicurare a ogni parte la possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di svantaggio rispetto alla controparte" (sentenza 9 dicembre 1994, Raffineries grecques Stran e Stratis Andreadis contro Grecia). "Quanto ai motivi imperativi di interesse generale, che conducono a individuare un punto di equilibrio nella dialettica tra i valori in gioco (sentenza n. 127 del 2015, punto 6. del Considerato in diritto), spetta agli Stati contraenti il compito di identificarli (sentenza n. 303 del 2011, punto 4.2. del *Considerato in diritto*), alla luce di una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali (sentenza n. 311 del 2009, punto 9. del *Considerato in diritto*), rimessa al margine di apprezzamento dei singoli Stati. I motivi finanziari non bastano da soli a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (Corte EDU, sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia, paragrafo 37)". Tra gli elementi sintomatici di un uso distorto della funzione legislativa, la sentenza n. 12 del 2018, "in armonia con le enunciazioni di principio della Corte EDU, ha conferito rilievo al metodo e alla tempistica dell'intervento legislativo, che vede lo Stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica".

4.2.2. Il divieto di retroattività quale principio fondamentale di civiltà giuridica che ammette eccezioni purché adeguatamente giustificate

"(…) il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, costituisce principio fondamentale di civiltà giuridica. Esso, tuttavia, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale. Ne consegue che il legislatore, nel rispetto di tale disposizione costituzionale, può approvare disposizioni con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale" (sentenza n. 170 del 2013). "Le leggi retroattive, in particolare, devono trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata" (sentenza n. 73 del 2017). Così la sentenza n. **108**.

4.2.3. Esclusione della natura retroattiva di leggi che, in tema di cariche elettive e titoli abilitativi, attribuiscano rilievo immediatoanche a fatti o situazioni antecedenti

La sentenza n. **173** ha precisato che "attribuire, per via normativa, a determinati fatti o situazioni, anche antecedentemente verificatisi, rilievo immediato (per il soggetto cui si riferiscono) di requisito negativo o di condizione ostativa, rispetto all'accesso a cariche elettive (sentenza n. 236 del 2015) o al conseguimento di titoli abilitativi (sentenza n. 80 del 2019), non attiene al piano diacronico della retroattività (in senso proprio) degli effetti, ma a quello fisiologico della applicazione *ratione temporis* della norma".

4.3. La legge di interpretazione autentica

4.3.1. La riferibilità del divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi anche ai mandati iniziati prima della sua entrata in vigore

La sentenza n. **173** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*quinquies*, del d.l. n. 135 del 2018, inserito dalla legge di conversione n. 12 del 2019 e impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 48, 51 e 118 Cost., nella parte in cui prevede, con norma di interpretazione autentica, che il divieto di elezione, per più di due mandati consecutivi, a consigliere circondariale forense operi anche per i mandati iniziati prima dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017. La finalità interpretativa esibita dalla norma censurata "risponde all'effettiva intenzione del legislatore (…) di eliminare, nell'imminenza del rinnovo dei consigli circondariali, ogni residua incertezza applicativa in merito al periodo intertemporale di riferimento del limite del doppio

mandato". "Il contenuto precettivo attribuito alla disposizione interpretata dal legislatore del 2019 si uniforma puntualmente alla lettura offertane dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (…) e riflette, quindi, il diritto vivente quanto alla regola di rilevanza dei mandati espletati prima della entrata in vigore della legge n. 113 del 2017, ai fini dell'operatività del divieto del terzo mandato consecutivo. (…) La disposizione così interpretata non esige poi di essere giustificata sul piano della retroattività", poiché essa non ha portata retroattiva in senso proprio. "Detta disposizione non regola, infatti, in modo nuovo fatti del passato (non attribuisce cioè direttamente ai precedenti mandati conseguenze giuridiche diverse da quelle loro proprie nel quadro temporale di riferimento), ma dispone per il futuro, ed è solo in questa prospettiva che attribuisce rilievo, di requisito negativo, al doppio mandato consecutivo espletato prima della ricandidatura. Il limite all'accesso alla carica elettiva, così introdotto dalla norma interpretata (…) non implica altro che l'operatività immediata della legge e non una retroattività in senso tecnico e cioè con effetti *ex tunc*". L'applicazione immediata del divieto del terzo mandato consecutivo a chi abbia già espletato i due precedenti consecutivi mandati costituisce "una misura ragionevolmente scelta dal legislatore del 2017, destinata ad operare, per il futuro, nelle successive competizioni elettorali forensi".

4.4. Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica

4.4.1. Le leggi dichiaratamente interpretative: la palese erroneità dell'autoqualificazione come sintomo di irragionevolezza e la rilevanza della natura realmente interpretativa

"Questa Corte si è talvolta espressa nel senso della possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale, tra disposizioni di interpretazione autentica – retroattive, salva diversa volontà esplicitata dal legislatore stesso – e disposizioni innovative con efficacia retroattiva". "Non deve tuttavia trascurarsi che, in relazione a leggi che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pur non dirimente, dell'irragionevolezza della disciplina censurata" (sentenze nn. 73 del 2017, 103 del 2013 e 41 del 2011). "In direzione opposta, la natura realmente interpretativa della disciplina in esame può non risultare indifferente ai fini dell'esito del controllo di legittimità costituzionale, laddove sia censurata l'irragionevolezza della sua retroattività. Tale natura è rilevante, in particolare, quando il principio costituzionale asseritamente leso dall'intervento legislativo sia quello dell'affidamento dei consociati nella certezza e nella stabilità di un'attribuzione (nel caso di specie patrimoniale) disposta in via legislativa. Infatti, se l'interpretazione imposta dal legislatore consiste effettivamente nell'assegnare alle disposizioni interpretate un significato normativo in esse già realmente contenuto, cioè riconoscibile come una delle loro possibili e originarie varianti di senso, questo può deporre, sia per la non irragionevolezza dell'intervento in questione, sia nella direzione della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari" (sentenze nn. 73 del 2017 e 170 del 2008). Così la sentenza n. **108**.

4.4.2. Lo scrutinio stretto di ragionevolezza (insufficienza di una verifica negativa circa la non manifesta arbitrarietà della scelta legislativa e necessità di una verifica positiva della sua ragionevolezza)

Lo scrutinio stretto di ragionevolezza di una legge che intervenga retroattivamente a ridurre attribuzioni di natura patrimoniale "impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà" (sentenza n. 173 del 2016). In altri termini, "è richiesta non già la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, poiché la normativa retroattiva incide sulla certezza dei rapporti preteriti nonché sul legittimo affidamento dei soggetti interessati (sentenza n. 432 del 1997). Un tale rigoroso controllo deve verificare, in primo luogo, se sussistano solide motivazioni che hanno guidato il legislatore (…) e se esse trovino, appunto, adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 69 del 2014), anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato. Ove tale preliminare esame fornisca esito positivo, deve essere inoltre accertato se il risultato di tale intervento non trasmodi comunque in una regolazione arbitraria di situazioni soggettive, in lesione del legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria". Così la sentenza n. **108**.

4.4.3. La verifica del rispetto del principio del legittimo affidamento (il consolidamento della situazione soggettiva, la prevedibilità della modifica e la proporzionalità dell'intervento, pur se dettato da esigenze finanziarie)

"Nel solco di una giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che non considera il mero interesse finanziario pubblico ragione di per sé sufficiente a giustificare interventi retroattivi (sentenze 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia), questa Corte ha (…) già affermato che una disciplina retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se l'intervento retroattivo sia dettato dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad esigenze eccezionali (sentenze n. 216 del 2015 e n. 170 del 2013). Per verificare se, in concreto, una disciplina retroattiva incida in modo costituzionalmente illegittimo sull'affidamento dei destinatari della regolazione originaria, la giurisprudenza costituzionale attribuisce rilievo a una serie di elementi: il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima" (sentenza n. 108 del 2016). Così la sentenza n. **108**.

4.5. La legge provvedimento

4.5.1. Criteri identificativi

La sentenza n. **181** ha precisato che la fattispecie della legge (o norma)-provvedimento "ricorre quando, con una previsione di contenuto particolare e concreto, una legge o una sua singola disposizione incidono su un numero limitato di destinatari (sentenza n. 24 del 2018) o finanche su una singola posizione giuridica (sentenza n. 231 del 2014)".

4.5.2. Compatibilità costituzionale e ambito del sindacato della Corte (i limiti della non arbitrarietà e non irragionevolezza nonché della parità delle armi nel processo)

La sentenza n. **181** ha confermato che "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 (sentenza n. 85 del 2013) – deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (sentenze n. 275 del 2013, n. 154 del 2013 e n. 270 del 2010), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenza n. 288 del 2008). La norma-provvedimento relativa a un caso specifico, se sopraggiunta nel corso di un giudizio tra le parti nel quale trova applicazione, rischia, potenzialmente, di squilibrare il contraddittorio e le posizioni da esse assunte in giudizio, avvantaggiando in ipotesi la parte pubblica, con violazione del principio di parità delle armi nel processo (artt. 3 e 24 Cost.) e alterazione anche del canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.)". Invero, "il principio di eguaglianza e il diritto alla tutela giurisdizionale offrono comunque garanzia contro indebite intromissioni del legislatore con norme-provvedimento in leggi dello Stato che siano tali da alterare, in modo irragionevole e discriminatorio, l'esito del giudizio laddove la parte pubblica avvantaggiata sia lo Stato o un ente o un soggetto riferibile all'Amministrazione dello Stato (ovvero alla Regione in caso di norma regionale)".

4.6. L'individuazione di un rinvio legislativo fisso o recettizio

"(…) l'effetto di incorporazione della norma richiamata nella norma richiamante (cosiddetto rinvio fisso) in tanto può aversi in quanto esso sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sentenze n. 258 del 2014 e n. 80 del 2013)". Così la sentenza n. **93**.

4.7. La reviviscenza di norme abrogate (ipotesi tipiche e limitate)

"(…) il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate (…) non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, fra le quali rientra l'abrogazione di disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il

precedente effetto abrogativo e così facendo, in sostanza, il legislatore assume *per relationem* il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata (sentenza n. 13 del 2012)". Così la sentenza n. **255**.

4.8. La delegazione legislativa

4.8.1. Le rispettive attribuzioni del Parlamento e del Governo (divieto di "deleghe in bianco", ammissibilità di clausole generali, discrezionalità del legislatore delegato)

La sentenza n. **79** ha sottolineato come "la Costituzione, all'art. 76, ponga una duplice direttiva normativa nei confronti di Parlamento e Governo, protagonisti del procedimento bifasico ivi disciplinato. (…) Per un verso, il Parlamento è tenuto a circoscrivere i margini di azione dell'esecutivo; (…) l'individuazione dei principi e criteri direttivi, la delimitazione dell'oggetto e la fissazione del termine mirano a «circoscrivere il campo della delega» al fine di «evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata» (sentenza n. 198 del 1998; nello stesso senso, sentenza n. 3 del 1957). La limitazione rigorosa dei poteri del legislatore delegato e la conseguente inammissibilità di deleghe in bianco si giustificano alla luce dell'assetto generale delle attribuzioni disegnato dalla Costituzione, la quale assegna la funzione legislativa alle Camere (art. 70 Cost.). Il ruolo centrale del Parlamento, nei processi di produzione normativa, impone allo stesso di non delegare l'esercizio della funzione legislativa se non con limiti precisi (sentenza n. 106 del 1962), che non si riducano a clausole di stile prive di adeguata efficacia precettiva. (…) Per altro verso, le condizioni fissate dal delegante, ai sensi dell'art. 76 Cost., rappresentano un confine invalicabile per il Governo, che proprio nel contenuto della delega trova la misura della propria azione. (…) soprattutto nel caso di deleghe destinate al riordino normativo, «al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante» (sentenza n. 250 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 94, n. 73, n. 50 e n. 5 del 2014, n. 162 e n. 80 del 2012). In queste ipotesi, si impone una verifica rigorosa sui contenuti della decretazione legislativa, richiesta dall'essere la legislazione su delega una legislazione vincolata dai principi e criteri direttivi posti dal Parlamento. (…) tuttavia (…) il procedimento delineato dall'art. 76 Cost. attiene pur sempre alla produzione di atti legislativi. Per tale ragione, il delegante non è onerato di fornire una descrizione tassativa delle norme suscettibile di guidare il delegato, risultando anzi consentito «il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi» (sentenza n. 250 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 159 del 2001); né il Governo è tenuto a una attività di mera esecuzione o automatico riempimento dei disposti cristallizzati nella delega. (…) infatti, i confini del potere legislativo delegato risultano complessivamente dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati. Entro questa cornice – emergente da un'interpretazione anche sistematica e teleologica della delega – «deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega» (sentenza n. 104 del 2017). Se, dunque, la «legge delega, fondamento e limite del potere legislativo delegato, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque inidonee a indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato», essa può essere «abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio, entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di riempimento normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa» (sentenze n. 198 del 2018 e n. 104 del 2017)". Inoltre, la giurisprudenza costituzionale "consente al decreto delegato il conferimento agli organi dell'esecutivo della funzione di emanare normative di tipo regolamentare (sentenza n. 79 del 1966), disposizioni di carattere tecnico (sentenza n. 106 del 1967) o atti amministrativi di esecuzione (ordinanza n. 176 del 1998; per ulteriori esemplificazioni, sentenze n. 66 del 1965 e n. 103 del 1957)".

4.8.2. Il procedimento di formazione del decreto legislativo

4.8.2.1. I pareri delle commissioni parlamentari e i poteri del Governo (il d.lgs. n. 74 del 2018 di riorganizzazione dell'AGEA)

La sentenza n. **161** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità del d.lgs. n. 74 del 2018 ("Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare"), impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 76 Cost., a causa della mancata acquisizione del parere della XIII Commissione (Agricoltura) della Camera dei deputati e del difetto di adeguamento alle osservazioni del parere della Commissione 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato. Invero, il comma 6 dell'art. 15 della legge delega n. 154 del 2016

ha abilitato il Governo, una volta decorso il termine normativamente previsto, ad adottare il decreto anche in assenza del parere delle Commissioni parlamentari: ciò conferma il carattere non necessario del dialogo concertativo tra esecutivo e legislativo. Inoltre, "nella prassi delle commissioni parlamentari vi è una netta distinzione tra le osservazioni e le condizioni: mentre queste ultime rappresentano una richiesta di modifica alla quale la commissione annette una specifica importanza, subordinandovi il rilascio del parere favorevole, le prime si sostanziano in mere indicazioni al Governo e sono pertanto prive di carattere vincolante". Nella specie, il parere della Commissione del Senato ha adottato formule chiaramente espressive di indirizzi generali o principi, coerenti con la natura delle osservazioni.

4.8.3. Il rapporto tra legge delega e decreto legislativo

4.8.3.1. La pluralità di opzioni rimesse al Governo nell'esercizio di un'incisiva delega di riassetto (concernente le funzioni di polizia e la soppressione del Corpo forestale dello Stato)

La sentenza n. **170** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., dell'art. 8, comma 1, lett. a), della legge n. 124 del 2015, contenente la delega per il riassetto delle funzioni di polizia, anche attraverso la soppressione del Corpo forestale dello Stato. In via preliminare, la Corte ha ribadito che la legge di delega n. 124 del 2015 e il relativo decreto legislativo di attuazione n. 177 del 2016 "hanno dato luogo a 'una riorganizzazione assai complessa, che incide in profondità sulle strutture e sul personale di tutte le Forze di polizia' (sentenza n. 229 del 2018)". Non condividendo la tesi dei giudici rimettenti secondo la quale la citata disposizione avrebbe conferito al Governo una delega "in bianco", è stato evidenziato, invece, che "la delega, contemplando espressamente l'eventualità dell'assorbimento del Corpo forestale 'in altra Forza di polizia', consente che essa possa essere individuata nell'Arma dei carabinieri, rientrante nel novero delle forze di polizia secondo il quadro normativo di riferimento". Peraltro "la volontà del legislatore delegante di consentire la soluzione del passaggio all'Arma dei carabinieri, si ricava (…) anche dalle risultanze dei lavori preparatori". In conclusione, "in presenza di una delega di riassetto così incisiva e non di mero riordino non può essere precluso al legislatore di attribuire a quello delegato una scelta tra più opzioni possibili lasciando aperta, nell'ambito di criteri volti a rendere efficienti le funzioni oggetto di trasferimento, 'una pluralità di soluzioni, tutte egualmente rimesse alla discrezionalità del Governo nell'attuazione della legge di delega, secondo un disegno procedurale coerente con l'art. 76 Cost. (sentenza n. 79 del 2019)".

4.8.4. Perimetro e criteri del sindacato di legittimità costituzionale

4.8.4.1. Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli

La sentenza n. **170** ha ribadito che "la valutazione di conformità del decreto legislativo alla sua legge delega richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega" (sentenze nn. 198 del 2018 e 250 del 2016).

4.8.4.2. L'irrilevanza del mancato o incompleto esercizio della delega

L'esercizio incompleto della delega "non comporterebbe di per sé violazione degli articoli 76 e 77 Cost., ove non determinasse uno stravolgimento della legge di delegazione (sentenza n. 149 del 2005 e ordinanza n. 283 del 2013)". Così la sentenza n. **218**.

La sentenza n. **223** ha confermato che le ipotesi di mancato esercizio della delega da parte del legislatore ovvero di un suo solo parziale esercizio "possono sì determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, ma non una violazione dell'art. 76 Cost., a meno che il mancato parziale esercizio della delega stessa non comporti uno stravolgimento della legge di delegazione" (sentenze nn. 304 del 2011, 149 del 2005, 218 del 1987, 8 del 1977 e 41 del 1975; ordinanze nn. 283 del 2013 e 257 del 2005).

4.8.4.3. La sindacabilità della corretta applicazione dei principi e criteri direttivi

"Come accaduto nella recente sentenza n. 127 del 2017", la Corte ha ritenuto di essere "chiamata a valutare se il Governo, nell'esercitare in parte qua la delega conferitagli dal Parlamento, abbia o meno errato nel dare applicazione ai principi e ai criteri direttivi il cui rispetto condiziona, in forza dell'art. 76 Cost., la legittimità costituzionale del decreto legislativo. Ove risultasse che il Governo abbia interpretato e applicato in maniera non corretta il criterio di delega (…), tale omissione si risolverebbe in una violazione dell'art. 76 Cost.". Così la sentenza n. **223**.

4.8.5. Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)

4.8.5.1. La riorganizzazione della Croce Rossa italiana e la sua trasformazione da ente pubblico a persona giuridica di diritto privato di interesse pubblico e ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario

La sentenza n. **79** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 1 e 76 Cost., degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8 del d.lgs. n. 178 del 2012, in tema di riorganizzazione della Croce Rossa italiana e sua trasformazione da ente pubblico a persona giuridica di diritto privato di interesse pubblico e ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario. Il Parlamento non ha conferito al Governo un mero compito di riordino normativo e, di conseguenza, il legislatore delegato non ha oltrepassato i limiti imposti dalla delega. Infatti, dall'oggetto della delega, che menziona espressamente anche la Croce Rossa italiana, "si trae ulteriore conferma dell'intenzione di intervenire sull'ente pubblico attraverso una complessiva revisione della sua struttura organizzativa". In particolare, non è stato ravvisato alcun un eccesso di delega rispetto ai principi e criteri direttivi della stessa, contenuti nelle lett. a) e b) dell'art. 2, comma 1, della legge n. 183 del 2010 che fanno riferimento alle esigenze di «semplificazione e snellimento dell'organizzazione della struttura amministrativa degli enti […]», e alla «razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, previa riorganizzazione dei relativi centri di spesa». Si può ritenere, infatti, che "il legislatore delegato, attraverso la riorganizzazione della CRI, non abbia valicato l'oggetto, gli obiettivi e le finalità posti dalla legge delega, in quanto, muovendosi all'interno della pluralità di opzioni consentitegli, ha inteso perseguire il fine della semplificazione e snellimento […] della struttura degli enti". In tal senso, anche la scelta del Governo di tornare alla originaria struttura associativa della Croce Rossa non può dirsi estranea agli obiettivi di riorganizzazione perseguiti dalla delega. La Corte, infine, non ha ritenuto fondata nemmeno la censura relativa alla presunta *sub*-delega che il delegato avrebbe attuato con riguardo alle modalità di finanziamento della Associazione della Croce Rossa italiana. La soluzione adottata nell'art. 2 – secondo il quale «[l] e risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato […] sono attribuite […] con decreti del Ministro della salute, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della difesa, ciascuno in relazione alle proprie competenze, senza determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica […]» – evidentemente si limita a disciplinare le modalità di erogazione, affidando all'atto fonte secondario solo il compito esecutivo di assegnazione materiale delle risorse. Ciò "non si pone in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte, la quale consente al decreto delegato il conferimento agli organi dell'esecutivo della funzione 'di emanare normative di tipo regolamentare (sentenza n. 79 del 1966), disposizioni di carattere tecnico (sentenza n. 106 del 1967) o atti amministrativi di esecuzione (ordinanza n. 176 del 1998; per ulteriori esemplificazioni, sentenze n. 66 del 1965 e n. 103 del 1957)' (sentenza n. 104 del 2017)".

4.8.5.2. La smilitarizzazione e la ridefinizione del trattamento economico del personale del Corpo militare della Croce Rossa italiana

La sentenza n. **79** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 1 e 76 Cost., degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012 che, all'interno della riorganizzazione del Corpo militare della CRI, stabiliscono un diverso inquadramento del personale ausiliario. La previsione non contrasta con la finalità della riforma, in un'ottica di razionalizzazione delle spese. Non è stato ravvisato, inoltre, l'eccesso di delega in quanto il presupposto interpretativo del rimettente è palesemente errato, non trovando riscontro nel tenore letterale della disposizione. Infatti, "la necessità di mantenere 'le specifiche disposizioni vigenti per il relativo personale in servizio alla data di entrata in vigore della […] legge' n. 183 del 2010 è (…) espressamente riferita al processo di riordino dell'ISFOL e della società Italia Lavoro spa e ai rapporti di impiego instaurati con detti istituti e non riguarda, invece, la CRI".

4.8.5.3. L'accertamento dei contributi previdenziali agricoli basato sulla stima tecnica del fabbisogno di manodopera dell'azienda

La sentenza n. **121** ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 375 del 1993 (come sostituito dal d.l. n. 510 del 1996), impugnato, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., nella parte in cui impone all'INPS di richiedere alle imprese agricole contributi previdenziali non collegati a soggetti nominativamente individuati bensì sulla base di un fabbisogno presuntivo determinato in forza di una stima tecnica. Premessa l'inconferenza del richiamo all'art. 77 Cost. (sentenze nn. 127 del 2017 e 250 del 2016), la Corte ha precisato che "il comma 3 dell'art. 8 del d.lgs. n. 375 del 1993 è censurato dal rimettente non nel suo testo originario, adottato dal Governo nell'esercizio della delega a esso conferita dall'art. 3, comma 1, lettera aa), della legge n. 421 del 1992, ma nel testo (interamente) sostituito dall'art. 9-*ter*, comma 3, quinto periodo, del d.l. n. 510 del 1996. Nell'adozione di tale disposizione, (…) il Governo non ha esercitato la delega di cui alla legge n. 421 del 1992 e non era, perciò, tenuto a rispettarne i principi e criteri direttivi".

4.8.5.4. Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare

La sentenza n. **170** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., di plurime disposizioni del d.lgs. n. 177 del 2016, adottato in attuazione della legge n. 124 del 2015 contenente la delega per il riassetto delle funzioni di polizia, anche attraverso la soppressione del Corpo forestale dello Stato. In via preliminare , è stato ribadito il costante orientamento giurisprudenziale in base la quale "la valutazione di conformità del decreto legislativo alla sua legge delega 'richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega' (sentenza n. 250 del 2016)» (*ex plurimis*, sentenza n. 198 del 2018)". Alla luce di tali principi, la Corte non ha ravvisato alcuna inosservanza dei principi e dei criteri direttivi enunciati nella delega, ma ha ritenuto conforme alla delega la possibilità dell'assorbimento nell'Arma dei carabinieri. "In definitiva, il legislatore delegato, tra le soluzioni ivi prefigurate, ha operato una scelta che non risulta sproporzionata per plurimi motivi. Tra questi è opportuno menzionare la dislocazione sul territorio degli uffici e delle stazioni forestali, sostanzialmente simile a quelle dell'Arma dei carabinieri, il principio più volte enunciato della tendenziale conservazione dell'apparato nelle pur inevitabili vicende modificative dell'ente accorpato, la presenza di alternative residuali, graduate secondo le possibilità concretamente esistenti, nell'ordinamento delle forze di polizia e di altre amministrazioni secondo un criterio di compatibilità tra vecchie e nuove funzioni del personale trasferito".

4.8.5.5. Il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio (riferibilità alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio) – Invito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

4.8.5.6. La mancata previsione della procedibilità a querela per il delitto non aggravato di lesioni personali stradali gravi o gravissime

La sentenza n. **223** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità del d.lgs. n. 36 del 2018, impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela anche per le ipotesi delittuose di lesioni gravi o gravissime previste (art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen.). La Corte ha evidenziato che l'art. 1, comma 16, lett. a), della legge n. 103 del 2017, nel delegare il Governo a prevedere la procedibilità a querela per i reati contro la persona in base al tipo di pena prevista, ha fatto salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio quando ricorra, tra le altre, l'ipotesi in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità. È stato, altresì, ricordato che in generale l'ordinamento prevede la punibilità d'ufficio per la fattispecie di lesioni personali dolose di cui all'art. 582 cod. pen., nell'ipotesi in cui consegua una malattia di durata superiore a venti giorni. La Corte, dopo aver dato atto del dibattito sviluppatosi nel corso dei lavori preparatori e dei pareri forniti dalle Commissioni giustizia della Camera

dei deputati e del Senato della Repubblica, ha evidenziato l'ambiguità della formula normativa utilizzata dal delegante che impone al delegato di prevedere la procedibilità d'ufficio, tra l'altro, nell'ipotesi in cui la persona offesa sia incapace per età o per infermità. Non risulta chiaro, infatti, se tale espressione "debba essere riferita alla necessaria presenza, nello schema della fattispecie delittuosa, di una persona offesa incapace per età o per infermità (…) ovvero all'ipotesi in cui, nel singolo caso concreto, la persona offesa attinta dalla condotta criminosa sia incapace, magari proprio per effetto dello stesso evento criminoso". Tuttavia, la Corte ha ritenuto "che il Governo non abbia travalicato i fisiologici margini di discrezionalità impliciti in qualsiasi legge delega, nell'adottare una interpretazione non implausibile – e non distonica rispetto alla *ratio* di tutela sottesa alle indicazioni del legislatore delegante – del criterio dettato dall'art. 1, comma 16, lettera a), numero 1), della legge n. 103 del 2017; e si sia mantenuto così entro il perimetro sancito dal 'legittimo esercizio della discrezionalità spettante al Governo nella fase di attuazione della delega, nel rispetto della *ratio* di quest'ultima e in coerenza con esigenze sistematiche proprie della materia penale' (sentenza n. 127 del 2017)". In particolare, posto che la *ratio* della procedibilità d'ufficio è ravvisabile nella necessità di dare maggiore tutela in tutti i casi nei quali la persona offesa sia una persona vulnerabile a causa della propria incapacità, la Corte ha concluso ritenendo che la medesima necessità di tutela rafforzata "ricorra anche rispetto al delitto di lesioni stradali gravi o gravissime previsto dall'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen., che è produttivo di notevoli conseguenze pregiudizievoli per la salute della vittima, le quali a loro volta possono determinare una situazione di incapacità, transitoria o permanente, tale da renderle più difficoltosa una eventuale iniziativa giudiziaria volta a sollecitare la persecuzione penale del responsabile delle lesioni".

4.8.5.7. L'illegittimo condizionamento all'accertamento di una condotta collaborativa con la giustizia dell'accesso a taluni benefici penitenziari dei condannati per delitti particolarmente gravi commessi da minorenni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **263**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – L'esecuzione penale minorile*.

4.9. La decretazione d'urgenza

4.9.1. I presupposti costituzionali e il sindacato della Corte

"(…) il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. rimane circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti» (sentenza n. 5 del 2018) o alla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (sentenza n. 170 del 2017), sulla base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci". Così la sentenza n. **33**.

La sentenza n. **97** ha rammentato che "il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (sentenza n. 99 del 2018)".

La costante giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 97 del 2019), richiamata dalla sentenza n. **288**, circoscrive il "sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge" all'ipotesi di "evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza".

4.9.2. La tendenziale ma non indefettibile preesistenza della situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza del provvedere

"(…) la giurisprudenza costituzionale ha in diverse occasioni affermato che la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere costituisce un requisito di validità dell'adozione del decreto-legge. Tuttavia, il riferimento alla preesistenza (…) del caso straordinario di necessità e d'urgenza è frutto della evidente constatazione che questo rappresenta un presupposto della decretazione d'urgenza, di talché, sul piano logico, non può, di norma, succederle. Da tale considerazione non si può, però, inferire (…) un generale corollario per cui la situazione posta a fondamento del decreto-legge dovrebbe indefettibilmente precedere l'intervento normativo urgente". Così la sentenza n. **288**.

4.9.3. L'urgenza e l'immediata applicazione delle misure (esclusione)

"(…) questa Corte – anche laddove ha ricordato che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, nel prescrivere, tra l'altro, che i decreti devono contenere misure di immediata applicazione, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost. – ha tuttavia precisato che la

necessità di provvedere con urgenza «non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge» (sentenza n. 170 del 2017; nello stesso senso sentenze n. 5 del 2018, n. 236 e n. 16 del 2017)". Così la sentenza n. **97**.

4.9.4. Omogeneità finalistica e termine iniziale di efficacia delle disposizioni del decreto (esclusione della necessaria uniformità del termine)

"Dalla «uniformità teleologica» che deve accomunare le norme contenute in un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) non si può inferire (…) un generale corollario per cui queste dovrebbero tutte necessariamente sottostare al medesimo termine iniziale di efficacia. La omogeneità finalistica che deve connotare le norme introdotte con la decretazione d'urgenza non presuppone, infatti, indefettibilmente l'uniformità di tale termine, ben potendo alcune di esse risultare comunque funzionali all'unico scopo di approntare rimedi urgenti anche là dove ne sia stata procrastinata l'applicabilità". Così la sentenza n. **97**.

4.9.5. Il necessario rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria imposto dall'art. 81 Cost.

La sentenza n. **288** ha confermato che "l'obbligo, imposto dall'art. 81 Cost., di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle leggi – se di regola grava sul Parlamento, istituzionalmente preposto all'esercizio della funzione legislativa – grava invece sul Governo, allorché, ricorrendo i presupposti di cui all'art. 77 Cost., si faccia esso stesso legislatore, sostituendosi in via di urgenza alle Camere nella forma del decreto-legge (sentenza n. 226 del 1976)".

4.9.6. Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione

La sentenza n. **181** ha ribadito che "la legge di conversione (…) rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 32 del 2014)".

La sentenza n. **226** ha ribadito che "la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nell'atto con forza di legge (da ultimo sentenza n. 181 del 2019). Essa ammette soltanto disposizioni coerenti con quelle originarie, essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012)".

"La legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso (sentenza n. 32 del 2014). D'altra parte, il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost." (sentenze nn. 154 del 2015, 128 del 2008 e 171 del 2007). La legge di conversione "rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 32 del 2014)". Così la sentenza n. **247**.

4.9.7. Il divieto di introdurre, in sede di conversione, norme estranee al contenuto e alle finalità del decreto-legge

"(…) la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura intruse, cioè tali da interrompere

ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014). Solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) o la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione". Così la sentenza n. **181**.

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **226**, ha precisato che "un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente estranee o addirittura intruse, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014). (…) solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) oppure la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenza n. 181 del 2019). (…) la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione con la disciplina originaria può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 32 del 2014)".

La sentenza n. **247** ha confermato che "l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012). (…) la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura intruse, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), per cui «Solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) o la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (sentenza n. 181 del 2019, nonché, da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 226 del 2019)".

L'ordinanza n. **274**, richiamando le sentenze nn. 226 e 181 del 2019, 32 del 2014 e 22 del 2012, ha confermato che "in sede di conversione non è consentito introdurre emendamenti privi di qualsiasi collegamento contenutistico o funzionale rispetto al testo originario del decreto-legge, i quali avrebbero l'effetto di spezzare il nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.; e ciò allo scopo di evitare che l'*iter* procedimentale peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario (sentenza n. 154 del 2015), previsto per l'approvazione della legge di conversione, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano la decretazione d'urgenza e vada a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare".

4.9.8. Incompatibilità della decretazione d'urgenza con forme di consultazione delle Regioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, la voce *L'inoperatività del principio con riguardo a materie di competenza legislativa statale esclusiva e nei casi di ricorso alla decretazione d'urgenza (il d.l. n. 113 del 2018 in materia di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi)* in *Il principio cooperativo – L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione*.

4.9.9. Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)

4.9.9.1. L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata

La sentenza n. **33** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 14, commi 28, 28-*bis*, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010 (modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012), il quale prevede: l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000 se montani), di esercitare in forma associata le funzioni

fondamentali mediante unione di Comuni o convenzione; la disciplina dell'unione mediante rinvio al testo unico degli enti locali; il divieto di svolgere le predette funzioni singolarmente o mediante più forme associative; l'individuazione, ad opera delle Regioni nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., della dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato; e la definizione del limite demografico minimo che le forme associate devono raggiungere. Innanzitutto, tanto per il d.l. n. 78 del 2010 quanto per il d.l. n. 95 del 2012 non è stata riscontrata un'evidente mancanza dei presupposti costituzionali di adozione, tenuto conto del titolo dei provvedimenti, dei rispettivi preamboli e del loro contenuto complessivo. Le denunciate disposizioni sono risultate "dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni". Simile finalità è stata già valorizzata dalla sentenza n. 22 del 2014 la quale ha riconosciuto nelle norme contenute nell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012 "l'orientamento a un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa". Non è sembrata decisiva la circostanza che le relazioni tecniche di accompagnamento ai decreti non contengano una quantificazione dei risparmi attesi: "ciò, infatti, da un lato appare giustificabile in forza della estrema difficoltà di operare, *a priori*, precise quantificazioni derivanti da un fenomeno organizzativo dal carattere complesso e, dall'altro, non smentisce la probabilità che, in astratto, dalla gestione associata di funzioni derivi plausibilmente una maggiore efficienza dell'azione degli enti locali". Nel contesto della situazione economico-finanziaria degli anni 2010-2012, non è stata ravvisata l'evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante l'urgenza di introdurre norme volte a razionalizzare l'esercizio di funzioni da parte di un gran numero di enti (circa il 70% del totale dei Comuni italiani). In secondo luogo, i due decreti-legge "hanno comunque previsto obblighi immediatamente efficaci nei confronti degli enti coinvolti (nonché delle Regioni, per l'esercizio dei poteri loro affidati), apparendo fisiologico e non incompatibile con i presupposti della necessità e urgenza che il decreto-legge articoli alcuni passaggi procedurali e preveda per determinati aspetti un risultato differito" (sentenze nn. 5 del 2018, 170 del 2017 e 160 del 2016). I successivi e continuati differimenti del termine per l'attuazione della disciplina in esame non sono stati reputati sintomatici dell'evidente assenza, *ab origine*, dei requisiti di necessità e urgenza. Infine, nel ribadire che "la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale (sentenza n. 220 del 2013)", la Corte ha precisato che "le norme censurate hanno introdotto riforme dalla portata innovativa solo parziale" poiché "sia la convenzione che l'unione di Comuni erano forme istituzionali già da tempo previste e disciplinate dall'ordinamento, che, sebbene in limitate ipotesi e solo in relazione a specifiche funzioni, prefigurava anche la possibilità di una loro costituzione obbligatoria". Le considerazioni svolte nella sentenza n. 220 del 2013 per giungere alla censura dell'utilizzo del decreto-legge quale fonte idonea a trasformare l'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale non sono apparse pianamente riconducibili agli interventi normativi *de quibus*, che hanno strutturato, sebbene in modo più stringente, una disciplina della gestione associata presente da prima nell'ordinamento. Ad analoghe conclusioni era pervenuta la sentenza n. 44 del 2014 in relazione alla parallela disciplina dell'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni per i Comuni fino a 1.000 abitanti. Le disposizioni allora scrutinate non hanno alterato il tessuto strutturale e il sistema delle autonomie locali, essendo dirette a realizzare l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, mediante unioni di Comuni, "secondo un modello peraltro già presente nell'ordinamento, sia pure con talune differenze di disciplina". Tanto premesso, non è stato ritenuto censurabile il ricorso, "nelle ricordate circostanze di necessità e urgenza, allo strumento del decreto-legge per incidere, con l'obiettivo di svilupparne una maggiore efficienza, sull'assetto organizzativo dei Comuni di minori dimensioni attraverso la previsione dell'obbligo dell'esercizio in forma associata di gran parte delle funzioni fondamentali".

4.9.9.2. La reintroduzione della mediazione civile

La sentenza n. **97** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 84, comma 1, lett. b), del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, che inserisce il comma 1-*bis* all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, e dell'art. 84, comma 1, lett. i), dello stesso d.l., nella parte in cui aggiunge il comma 4-*bis*, secondo periodo, all'art. 8 del citato d.lgs., in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, Cost. Dette disposizioni reintroducono la mediazione civile quale condizione di procedibilità delle domande giudiziali relative, tra le altre specificamente individuate, alla materia bancaria e prevedono che il giudice condanni la parte costituita che non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al

versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo pari al contributo unificato dovuto per il giudizio. La Corte ha escluso sia l'asserito evidente difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, sia l'esistenza di una disomogeneità finalistica delle norme censurate rispetto alle altre contenute nel decreto-legge. Innanzitutto, il differimento dell'efficacia delle disposizioni censurate, operato dal successivo comma 2 del citato d.l., rispetto alla data di entrata in vigore della legge di conversione, non comporta l'insussistenza dei requisiti di necessità e urgenza legittimanti l'adozione del decreto-legge in quanto "la necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge (…)". D'altronde, "la norma che ha reintrodotto l'obbligatorietà della mediazione avrebbe evidentemente comportato un significativo incremento delle istanze di accesso al relativo procedimento: la decisione di procrastinarne, peraltro per un periodo contenuto, l'applicabilità è, pertanto, ragionevolmente giustificata dall'impatto che essa avrebbe avuto sul funzionamento degli organismi deputati alla gestione della mediazione stessa. Del resto, una volta posticipata l'efficacia della mediazione obbligatoria, diviene con riguardo a essa coerente il differimento anche della connessa disciplina (…) delle conseguenze della mancata partecipazione, senza giustificato motivo, al relativo procedimento". Per la Corte nemmeno è condivisibile l'assunto in forza del quale le disposizioni sottoposte all'odierno scrutinio difetterebbero di coerenza funzionale rispetto alle altre norme contenute nel d.l. n. 69 del 2013 in quanto il legislatore avrebbe differito l'applicabilità solo delle prime. Infatti, "la omogeneità finalistica che deve connotare le norme introdotte con la decretazione d'urgenza non presuppone (…) indefettibilmente l'uniformità" del termine iniziale di efficacia, "ben potendo alcune di esse risultare comunque funzionali all'unico scopo di approntare rimedi urgenti anche là dove ne sia stata procrastinata l'applicabilità. Il disposto differimento delle norme qui censurate trova del resto fondamento (…) nell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento degli organismi di mediazione: dunque, non solo non è sintomatico dell'assenza di coerenza finalistica, ma, al contrario, concorre a garantirla. Deve quindi ritenersi che esso non abbia compromesso la matrice funzionale unitaria delle disposizioni denunciate, anch'esse finalizzate, unitamente alle altre adottate in materia di giustizia, alla realizzazione dei comuni e urgenti obiettivi (…) del miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e dell'accelerazione dei tempi di definizione del contenzioso civile. Le norme oggetto dell'odierno incidente di costituzionalità si collocano, pertanto, coerentemente all'interno di tale cornice finalistica, risultante dal preambolo e dal Titolo III (…) del decreto-legge in cui sono contenute. D'altro canto, proprio la considerazione delle peculiari conseguenze – differenti rispetto a quelle prodotte dalle altre misure adottate – derivanti dalle disposizioni in parola e prima ricordate concorre a rendere ragionevole la scelta di differirne l'applicabilità".

4.9.9.3. L'addizionale IRES dell'8,5% applicata, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, alle imprese creditizie, finanziarie e assicurative

La sentenza n. **288** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013 che ha disposto l'applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un'addizionale di 8,5 punti percentuali all'aliquota dell'imposta sui redditi delle società (IRES) a carico degli enti creditizi e finanziari, della Banca d'Italia e delle società ed enti esercenti attività assicurativa. L'asserito difetto dei requisiti di necessità e urgenza sarebbe derivato dalla circostanza che la situazione straordinaria da fronteggiare non preesisteva alla decretazione d'urgenza ma sarebbe stata provocata dal legislatore al fine di realizzare la scelta politica, garantendone la copertura finanziaria, della diminuzione del gettito derivante dall'esenzione, contestualmente disposta in relazione a una pluralità di immobili, dal pagamento della seconda rata dell'IMU per il 2013. In effetti, "la disposizione sospettata mira a soddisfare il fabbisogno finanziario" generato dall'art. 1, comma 1, del decreto. Nondimeno, il riscontro dell'indicata finalità ha condotto a escludere che nella fattispecie ricorresse "un'ipotesi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza", cui è circoscritto il "sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge". Premesso che "la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere costituisce un requisito di validità dell'adozione del decreto-legge" e che detta situazione non può di norma succedere al provvedimento d'urgenza, da ciò non si può comunque inferire "un generale corollario per cui la situazione posta a fondamento del decreto-legge dovrebbe indefettibilmente precedere l'intervento normativo urgente". L'esigenza che l'art. 2, comma 2, mira a soddisfare è preordinata al rispetto del principio di copertura finanziaria *ex* art. 81, terzo comma, Cost. "È pertanto palese – benché detta esigenza non preesistesse alla decretazione d'urgenza – la necessità di inserire la norma nel decreto-legge in parola unitamente alle

disposizioni che, abolendo la seconda rata dell'IMU, hanno determinato minori entrate e nuove spese a carico del bilancio dello Stato: il legislatore, altrimenti, sarebbe venuto meno all'obbligo di indicare la relativa fonte di copertura". Accogliendo le censure, "paradossalmente, si dovrebbe giungere a ritenere che non sia mai consentito, in sede di decretazione d'urgenza, adottare norme che comportino nuove spese e/o minori entrate, poiché il Governo non potrebbe mai rispettare il dettato costituzionale provvedendo contestualmente a reperirne la relativa copertura finanziaria". Ma "una siffatta conclusione si pone in contrasto con la giurisprudenza" costituzionale secondo cui l'obbligo di copertura delle conseguenze finanziarie delle leggi grava, oltre che sul Parlamento, anche sul Governo, allorché provveda in via di urgenza. Il suddetto art. 1, comma 1, legato da interdipendenza funzionale con il censurato art. 2, comma 2, nell'abolire la seconda rata dell'IMU per il 2013, è apparso coerente con il titolo del decreto, recante "disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia", e con il preambolo, ove si fa riferimento, tra l'altro, alla "straordinaria necessità ed urgenza di provvedere in materia di pagamento dell'imposta municipale propria". Tale abolizione ha risposto anche all'intento "di affrontare la difficile fase congiunturale apprestando un rimedio funzionale soprattutto a sostenere i soggetti ritenuti in maggiore difficoltà". La scelta legislativa si è posta in armonia con i presupposti e le finalità del decreto-legge poiché "si è tradotta nella eliminazione di un obbligo tributario posto a carico di una diffusa platea di contribuenti e il cui adempimento avrebbe acuito le difficoltà derivanti da una situazione di crisi economica a carattere sistemico. (…) allorché è stato adottato il decreto-legge in discorso, la scadenza per il pagamento della seconda rata dell'IMU era ormai imminente e si rendeva, pertanto, pressante l'esigenza di intervenire prontamente. Lo specifico contesto in cui la disposizione è stata dettata consente quindi di escludere (…) che nella specie possa ritenersi con evidenza insussistente il presupposto della straordinaria necessità e urgenza di provvedere" (sentenze nn. 33 del 2019, 137 del 2018 e 236 del 2017). La persistenza della congiuntura economica negativa, risalente al 2008, ha concorso a integrare i presupposti fattuali del provvedimento d'urgenza. Né l'esito di non fondatezza è stato inficiato dalla dedotta riconducibilità dell'abolizione dell'IMU a una scelta politica rientrante nel programma di Governo. Infatti, da un lato, "l'abrogazione dell'IMU sull'abitazione principale è stata disposta, a regime, con un altro provvedimento normativo", cioè con la legge n. 147 del 2013, mentre il d.l. n. 133 del 2013 ha eliminato soltanto l'obbligo di versamento della seconda rata per il 2013; dall'altro, "ricorrendone i presupposti, il programma di Governo ben può essere attuato anche mediante la decretazione d'urgenza". Infine, non è stata reputata rilevante la compressione del dibattito dovuta alla questione di fiducia posta dal Governo in sede di conversione (sentenza n. 251 del 2014).

4.9.10. Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)

4.9.10.1. La spettanza all'ANAS, anziché al MIT, delle rate per il 2015 e il 2016 del corrispettivo della concessione relativa alle autostrade A24 e A25

La sentenza n. **181** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52-*quinquies* del d.l. n. 50 del 2017, impugnato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede la spettanza all'ANAS, anziché al MIT, delle rate per il 2015 e il 2016 del corrispettivo della concessione relativa alle autostrade A24 e A25 in scadenza nel 2028 e nel 2029. La disposizione è stata inserita dalla legge n. 96 del 2017 di conversione del d.l. n. 50 del 2017, il quale – "sul ritenuto presupposto della straordinaria necessità ed urgenza di introdurre nuove iniziative volte a tutelare le popolazioni colpite da eventi sismici nell'anno 2016 e 2017" – ha previsto vari interventi per le zone colpite dal sisma. Essa riguarda la sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25 e, "lungi dall'essere totalmente estranea o addirittura intrusa", è "strettamente connessa alle ragioni di urgenza e necessità che hanno fondato l'adozione del decreto-legge". In particolare, il differimento del termine di adempimento delle rate apparteneva "al complesso meccanismo di finanziamento dei lavori di messa in sicurezza delle due autostrade. E quindi l'indicazione del soggetto nei confronti del quale la società avrebbe potuto adempiere la sua obbligazione con effetti liberatori non era affatto estranea a tale meccanismo".

4.9.10.2. L'azione diretta del subvettore per il pagamento del corrispettivo nell'ambito dell'autotrasporto di cose per conto di terzi

La sentenza n. **226** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 2, lett. e), del d.l. n. 103 del 2010, impugnato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., nella parte in cui, con disposizione introdotta dalla legge di conversione n. 127 del 2010, inserisce nel

d.lgs. n. 286 del 2005 l'art. 7-*ter* in base al quale il vettore che ha eseguito un trasporto di merci su strada, su incarico di altro vettore, ha azione diretta per il pagamento del corrispettivo nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto. Nel caso di specie, la Corte ha escluso che vi fossero "elementi sufficienti per sostenere la palese estraneità o, addirittura il carattere intruso, della disposizione censurata, e nemmeno per ritenere che in essa manchi qualsiasi nesso di interrelazione con il contenuto dell'originario decreto-legge. Relativa alla stessa «materia», il traporto, sul quale incide l'atto con forza di legge da convertire" (recante disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), la norma denunciata prevede "un intervento a favore delle imprese di autotrasporto (in particolare dei vettori finali, nell'ambito del trasporto di merci su strada) e perciò condivide con il decreto-legge originario la comune natura (sentenza n. 251 del 2014) di misura finalizzata alla risoluzione di una situazione di crisi. Sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico, deve essere perciò esclusa l'evidente o manifesta mancanza di ogni e qualunque nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge".

4.9.10.3. La (illegittima) previsione dell'incompatibilità tra il conferimento o il mantenimento dell'incarico di commissario **ad acta** *per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione commissariata*

La sentenza n. **247** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 Cost., dell'art. 25-*septies* del d.l. n. 119 del 2018, inserito dalla legge di conversione n. 136 del 2018, nella parte in cui disponeva la incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento e stabiliva l'applicabilità della incompatibilità anche per gli incarichi commissariali in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione. Preliminarmente la Corte ha ribadito che l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per "l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge". La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ma le sue disposizioni "devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero (…) alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso". Nel caso di specie i Giudici hanno ritenuto evidente che "tra le norme che hanno formato oggetto del decreto-legge n. 119 del 2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita ad opera della legge di conversione, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro, né sul versante dell'oggetto della disciplina o della *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, né sotto l'aspetto dello sviluppo logico o di integrazione, ovvero di coordinamento rispetto alle materie 'occupate' dall'atto di decretazione". Infatti, l'originario decreto "enunciava i presupposti della straordinaria necessità e urgenza come raccordati a misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili". Pertanto, "esclusa qualsiasi pertinenza delle disposizioni di carattere fiscale contenute nel titolo I del decreto" (Disposizioni in materia fiscale) "rispetto al tema dei commissari per il ripianamento delle spese sanitarie regionali, non può non sottolinearsi come del tutto eccentrico rispetto a quel tema si presenti anche l'oggetto (e la *ratio*) delle disposizioni di carattere 'finanziario', posto che gli articoli del decreto incasellati nel titolo II" (Disposizioni finanziarie urgenti) "attengono al finanziamento di specifiche attività o fondi tutti eterogenei gli uni rispetto agli altri".

4.10. L'approvazione della legge di bilancio con voto di fiducia su maxi-emendamento governativo (inammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato promosso da senatori dell'opposizione) – Monito al Governo e al Parlamento

L'ordinanza n. **17** ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato – promosso da trentasette senatori a titolo di singoli parlamentari, di Gruppo parlamentare "Partito democratico" e di minoranza qualificata pari a un decimo dei componenti del Senato, nei confronti del Governo, del Presidente della Commissione Bilancio, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, del Presidente e dell'Assemblea del Senato della Repubblica – relativo alle modalità con le quali il Senato ha approvato il disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2019 e di bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (A.S. 981). In particolare, per i ricorrenti, la presentazione da parte

del Governo dell'emendamento 1.9000, interamente sostitutivo del disegno di legge originario, avrebbe determinato una grave compressione dei tempi di discussione, vanificato l'esame in Commissione, reso impossibile la conoscibilità del testo e impedito ai senatori di partecipare consapevolmente alla discussione e alla votazione, con conseguente violazione dei principi costituzionali stabiliti in materia di procedimento di formazione delle leggi e di leale collaborazione tra poteri. In via preliminare, la Corte ha ricordato la propria giurisprudenza sulla legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ribadendo che "ai fini dell'ammissibilità del conflitto, non è sufficiente che il singolo parlamentare lamenti un qualunque tipo di vizio occorso durante l'iter legislativo, bensì è necessario che alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte *ex* art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953". Nel caso di specie, tuttavia, non ha ravvisato "un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale". Sono stati evidenziati "gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo", in quanto, per effetto del 'voto bloccato' che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina ed è impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo (sentenza n. 32 del 2014). Tali aspetti, però, devono essere valutati unitamente alla prassi che si è consolidata nel tempo e della quale si è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta", anche considerato che "una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità". In altri termini, pur non dovendosi giustificare ogni prassi che si afferma nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*, nondimeno, quella "fin qui consolidatasi non può essere ignorata in sede di delibazione sull'ammissibilità del presente conflitto, ove si deve valutare se le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare". Nel caso di specie, la Corte, pur constatando che gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia si siano aggravati, tuttavia ha anche dovuto rilevare che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sono state fortemente condizionate dalla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale.

4.11. Copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio quali clausole generali dotate di forza espansiva

"(…) nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio integrano una clausola generale in grado di operare ogniqualvolta l'antinomia di norme asistematiche (…) rispetto a tali principi risulti palese e incontrovertibile. Infatti, la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile". Cosi la sentenza n. **18** (ove sono richiamate le sentenze nn. 184 del 2016 e 192 del 2012).

La sentenza n. **227** ha ribadito che "copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (sentenze nn. 274 del 2017, 184 del 2016 e 192 del 2012).

4.12. L'illegittimità di leggi-proclama e il necessario fondamento giuridico della copertura finanziaria delle spese

La sentenza n. **227** ha affermato che l'accentuato rigore della vigente formulazione dell'art. 81 Cost. "trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico *ex ante* ed *ex post* degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016). È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto – sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali – degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale. (…) la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese (sentenza n. 197 del 2019)".

4.13. La copertura finanziaria delle leggi di spesa

4.13.1. Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto

La sentenza n. **18** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 (come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016) che, nel disciplinare la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate, consentiva all'ente locale – che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 – di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-*bis*, comma 8, lett. e), del d.lgs. n. 267 del 2000 e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni. In ordine alla rilevata lesione del principio della copertura pluriennale della spesa, si è osservato che la suddetta lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere "con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili. (…) tale scenario mina alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione" (sentenza n. 274 del 2017). "L'originario ordito normativo, sulla base del quale era stato approvato dalla Corte dei conti e dalla commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (…) il piano di rientro per prevenire il dissesto, presentava adeguati caratteri strutturali. Il piano si basava, infatti, sulla verifica *ex* art. 243-*quater* del T.U. enti locali ed era articolato su un arco di tempo decennale, più vasto di quello ordinario, ma comunque inferiore di due terzi rispetto alla previsione della norma censurata. Inoltre, era asseverato da analisi indipendenti dei due organi sopra citati in termini di sostenibilità e adeguatezza temporale delle condizioni finalizzate a superare le situazioni di squilibrio evitando così il dissesto". Al contrario, la denunciata disposizione ha tracciato uno "scenario incognito e imprevedibile che – senza le garanzie contemplate nel piano – consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile. (…) rimangono assolutamente non coordinati due segmenti dell'originaria e della nuova procedura: da un lato, un piano di pagamento dei creditori supportato da accordi di dilazione infradecennale, ma non aggiornato alle sopravvenienze del nuovo arco temporale di riferimento; dall'altro, un trentennio caratterizzato (a differenza del passato) dal libero accesso alle anticipazioni di liquidità e dalla libera disponibilità, per le spese correnti, della quota risultante dalla riduzione degli accantonamenti". Per l'ulteriore illustrazione della pronuncia si veda l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – La finanza pubblica – Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio* e *Il principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica*.

4.13.2. L'(illegittima) istituzione di fondi per il trattamento accessorio dei dipendenti regionali comandati o distaccati presso il Consiglio regionale e dei dipendenti in servizio presso le relative strutture organizzative (norme della Regione Campania)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **146**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

4.14. Il principio di congruità e attendibilità delle risorse stanziate in entrata

La sentenza n. **197** ha ribadito che "le risorse stanziate in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013)".

4.15. I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali

4.15.1. La prevalenza delle norme di attuazione statutaria, quali fonti a competenza riservata, sulle leggi ordinarie

"Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le norme di attuazione prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie: «le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983). Le predette norme di attuazione, pertanto, prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie […] (sentenza n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 151 del 1972)» (sentenza n. 341 del 2001)". Così la sentenza n. **31**.

4.16. Gli atti normativi secondari

4.16.1. Le Linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, la voce *I principi fondamentali contenuti nelle Linee guida adottate con il d.m. 10 settembre 2010 a completamento della normativa primaria: la ponderazione concertata per l'identificazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili* in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **286**, la voce *L'inderogabilità dei principi fondamentali concernenti l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (semplificazione delle procedure e massima diffusione delle fonti rinnovabili); i margini di intervento riconosciuti al legislatore regionale* in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.*

4.17. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale

4.17.1. Le sentenze manipolative

4.17.1.1. L'insufficienza di una pronuncia meramente ablativa e la necessità di salvaguardare provvisoriamente indispensabili esigenze di rilievo costituzionale (adozione di un dispositivo sostitutivo previo reperimento nell'ordinamento di congruenti indicazioni normative in attesa dell'intervento legislativo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, la voce *La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

4.17.1.2. L'additiva di principio quale strumento rispettoso della discrezionalità del legislatore e provvisoriamente utile per la soluzione di casi concreti

La pronuncia additiva di principio è utilizzata "proprio al fine di non invadere la sfera riservata al legislatore e, nelle more del suo intervento, di fornire al giudice comune uno strumento duttile per rinvenire una soluzione del caso concreto conforme a Costituzione". Così la sentenza n. **45**.

4.17.2. Il giudicato costituzionale

"Sin da epoca ormai risalente, la giurisprudenza costituzionale non ha mancato di sottolineare il rigoroso significato della norma contenuta nell'art. 136 Cost.: su di essa (…) poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima, senza possibilità di compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione" (sentenze nn. 73 del 1963 e 169 del 2015). L'efficacia preclusiva del giudicato "opera nei confronti del legislatore e riguarda ogni disposizione che intenda mantenere in piedi o […] ripristinare, sia pure indirettamente, […] gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della […] pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 72 del 2013), ovvero che ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale (sentenza n. 350 del 2010)". Il giudicato costituzionale è "violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione (…) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti" (sentenze nn. 5 del 2017, 73 del 2013, 245 del 2012, 922 del 1988, 223 del 1983, 88 del 1966). Così la sentenza n. **57**.

5. La pubblica amministrazione

5.1. I principi

5.1.1. Il principio di legalità dell'azione amministrativa

5.1.1.1. Legalità e tipicità, formale e sostanziale, dei poteri amministrativi

"(…) il riconoscimento di un potere 'in bianco' (…) sarebbe in manifesto contrasto con il principio di legalità-tipicità che caratterizza, qualifica e limita tutti i poteri amministrativi, principio che, com'è noto, ha fondamento costituzionale (artt. 23, 97, 103 e 113 Cost.) e va letto non solo in senso formale, come necessità di una previsione espressa del potere, ma anche in senso sostanziale, come determinazione del suo ambito, e cioè dei fini, del contenuto e delle modalità del suo esercizio (sentenze n. 115 del 2011, n. 32 del 2009, n. 307 del 2003 e n. 150 del 1982)". Così la sentenza n. **45**.

5.1.1.2. La necessaria copertura legislativa dell'azione amministrativa

La sentenza n. **195**, richiamandosi alla sentenza n. 115 del 2011, ha confermato che "ogni potere amministrativo deve essere determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa".

5.1.1.3. L'illegittimo potere prefettizio sostitutivo **extra ordinem** *in caso di* **mala gestio** *dell'ente locale derivante da collegamenti con la criminalità mafiosa*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, l'analoga voce in *Gli enti locali – I controlli*.

5.1.2. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione

5.1.2.1. Buon andamento e legalità dell'azione amministrativa

La sentenza n. **195** ha puntualizzato che il buon andamento della pubblica amministrazione "include anche il principio di legalità dell'azione amministrativa (sentenza n. 115 del 2011)".

5.1.2.2. La necessità di un'esauriente istruttoria

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, la voce *Il rispetto dell'autonomia comunale e il necessario coinvolgimento nelle determinazioni regionali relative all'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo (norme della Regione Campania)* in *Principi fondamentali – Il principio di autonomia degli enti locali territoriali*.

5.1.2.3. La gestione associata delle funzioni comunali fondamentali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, la voce *L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore* in *Gli enti locali – Le funzioni amministrative*.

5.1.2.4. Il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non inquadrati nei ruoli dell'amministrazione

I commi 5-*bis* e 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 rispondono "all'esigenza di attribuire, anche temporaneamente, la direzione delle strutture fondamentali dell'apparato burocratico a soggetti muniti di adeguate competenze, se necessario esterne all'amministrazione, in mancanza di dipendenti che vantino simili requisiti (sentenza n. 105 del 2013), con la precipua finalità di assicurare il buon andamento dell'amministrazione". Essi "riflettono, inoltre, l'esigenza di contenere entro limiti quantitativi ristretti simili deviazioni dalla regola generale che attiene al conferimento degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell'amministrazione, al fine di non vanificare, nei fatti, le esigenze tutelate dall'art. 97 Cost.". Si tratta di "soddisfare esigenze diverse, fra loro complementari, proprio perché riconducibili al buon andamento dell'amministrazione e riferite alla direzione di strutture burocratiche fondamentali, cui compete lo svolgimento delle attività ordinarie, in vista del perseguimento delle finalità istituzionali delle medesime amministrazioni pubbliche. Le previsioni, inserite nel Capo II (Dirigenza) del Titolo II (Organizzazione) del d.lgs. n. 165 del 2001, si applicano alle amministrazioni dello Stato (art. 13), ma vincolano anche le Regioni, quanto ai «principi» (art. 27), fissati dal legislatore statale a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 251 del 2016), ravvisabile nel ragionevole contemperamento dell'esigenza di integrare le professionalità interne con altre che l'amministrazione non sia in grado di reperire, attingendo al suo personale con qualifica dirigenziale. Il travaso di professionalità provenienti da altre pubbliche amministrazioni, che può anche risultare in una mobilità virtuosa fra le stesse, avviene in armonia con l'art. 97 Cost., in un'ottica di organizzazione e programmazione". Così la sentenza n. **192**.

5.1.2.5. Lo spoil system *dei segretari comunali*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **23**, la voce *La previsione dell'automatica decadenza al cessare del mandato del sindaco* in *Gli enti locali – Il segretario comunale*.

5.1.2.6. Il bilanciamento tra diritto di elettorato passivo e buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nella disciplina della sospensione e della decadenza dalle cariche elettive e di Governo

Si veda, in relazione alla sentenza n. **36**, l'analoga voce in *I rapporti politici*.

5.1.2.7. La soggezione degli ordini forensi, quali enti associativi di diritto pubblico, alle esigenze di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *Il divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi* in *I rapporti politici – Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici*.

5.1.3. Il principio di imparzialità della pubblica amministrazione

5.1.3.1. L'obbligo costituzionale di imparzialità nelle procedure di accesso agli impieghi pubblici (nei concorsi universitari)

Le procedure di chiamata dei professori universitari, "attraverso le quali gli atenei provvedono alla copertura dei posti di professore di prima e di seconda fascia", sono "procedure di valutazione comparativa, che presuppongono il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale e possiedono le caratteristiche del concorso, finalizzato alla scelta del miglior candidato in relazione al posto da ricoprire. (…) Attraverso la previsione di limitazioni riferite alla situazione soggettiva dei possibili candidati, la legge n. 240 del 2010 ha inteso rafforzare, in termini assoluti e preclusivi, le garanzie di imparzialità della scelta dell'amministrazione. Sino all'introduzione della disciplina in esame, ad evitare il pericolo di condizionamenti nello svolgimento della procedura era valso, invece, l'obbligo di astensione del soggetto che si trovasse in situazione di incompatibilità (…). Nelle cause di incompatibilità, e nei modi di farle valere, di cui all'art. 51 cod. proc. civ., la giurisprudenza amministrativa ha individuato un modello generale, estensibile a tutti i campi dell'azione amministrativa, quale applicazione dell'obbligo costituzionale d'imparzialità nelle procedure di accesso ad impieghi pubblici". Così la sentenza n. **78**.

5.1.3.2. La disciplina dei contributi all'editoria (limite dello stanziamento di bilancio e riparto proporzionale in caso di insufficienza) – Rinvio alla necessaria disciplina legislativa

Si veda, in relazione alla sentenza n. **206**, l'analoga voce in *I rapporti civili – La libertà di manifestazione del pensiero*.

5.1.4. I principi di pubblicità e trasparenza amministrativa

5.1.4.1. Il diritto dei cittadini di accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione (principio generale del diritto europeo)

I principi di pubblicità e trasparenza si riferiscono "non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione (sentenze n. 177 e n. 69 del 2018, n. 212 del 2017) e (…) ai dati che essa possiede e controlla". Come ha rammentato la sentenza n. **20**, detti principi, "nella legislazione interna, tendono ormai a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come del resto stabilisce l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013. Nel diritto europeo, la medesima ispirazione ha condotto il Trattato di Lisbona a inserire il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità europee tra le «Disposizioni di applicazione generale» del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare il diritto di accesso ad essi quale principio generale del diritto europeo (art. 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE e art. 42 CDFUE)".

5.1.4.2. L'evoluzione della normativa sulla trasparenza amministrativa

Il d.lgs. n. 97 del 2016 costituisce "il punto d'arrivo del processo evolutivo che ha condotto all'affermazione del principio di trasparenza amministrativa, che consente la conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni". La legge n. 241 del 1990, "allo scopo di abbattere il tradizionale schermo del segreto amministrativo, ha disciplinato il diritto di accesso ai documenti amministrativi, costruendolo quale strumento finalizzato alla tutela di colui che ne abbia interesse avverso atti e provvedimenti della pubblica amministrazione incidenti sulla sua sfera soggettiva. Viene dunque inaugurato, per non essere più abbandonato, un modello di trasparenza fondato sulla accessibilità in cui i dati in possesso della pubblica amministrazione non sono pubblicati, ma sono conoscibili da parte dei soggetti aventi a ciò interesse, attraverso particolari procedure, fondate sulla richiesta di accesso e sull'accoglimento o diniego dell'istanza da parte dell'amministrazione. A tale sistema viene però affiancato, attraverso progressive modifiche normative, un regime di disponibilità, in base al quale tutti i dati in possesso della pubblica amministrazione, salvo quelli espressamente esclusi dalla legge, devono essere obbligatoriamente resi pubblici e, dunque, messi a disposizione della generalità dei cittadini". In questa prospettiva, il d.lgs. n. 150 del 2009 "offre una prima definizione di trasparenza, intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche". Oggetto di tale forma di trasparenza "non sono più il procedimento, il provvedimento e i documenti amministrativi, ma le informazioni relative all'organizzazione amministrativa e all'impiego delle risorse pubbliche, con particolare riferimento alle retribuzioni dei dirigenti e di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico-amministrativo". Tale modello è confermato dalla legge n. 190 del 2012 con la quale la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione. "La cosiddetta legge anticorruzione, tuttavia – affacciandosi possibili tensioni tra le esigenze di trasparenza, declinata nelle forme della accessibilità totale, e quelle di tutela della riservatezza delle persone – stabilisce limiti generali alla pubblicazione delle informazioni, che deve infatti avvenire nel rispetto delle disposizioni in materia (…) di protezione dei dati personali (…), e delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità". Il conseguente d.lgs. n. 33 del 2013 ha chiarito che "l'accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, sempre con la garanzia della protezione dei dati personali, mira (…) anche allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". Infine, il d.lgs. n. 97 del 2016, pur ribadendo che la trasparenza è intesa come accessibilità totale, "muta il riferimento alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, sostituendolo con quello ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni". Inoltre, la novella ha esteso ulteriormente "gli scopi perseguiti attraverso il principio di

trasparenza, aggiungendovi la finalità di tutelare i diritti dei cittadini e promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa". In base al d.lgs. n. 33 del 2013, le amministrazioni procedono all'inserimento, nei siti istituzionali (in una sezione denominata 'Amministrazione trasparente'), dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto degli obblighi di pubblicazione, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente e immediatamente, senza autenticazione né identificazione; tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, di utilizzarli e riutilizzarli. Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione Amministrazione trasparente. "Gli obblighi di pubblicazione dei dati personali comuni, diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari (questi ultimi, come tali, sottratti agli obblighi di pubblicazione), comportano perciò la loro diffusione attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web, e anche il loro riutilizzo, nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali. (…) Si tratta perciò di modalità di pubblicazione che privilegiano la più ampia disponibilità dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ivi inclusi quelli personali. Di questi ultimi, solo quelli sensibili e giudiziari vengono sottratti alla pubblicazione, in virtù di tale loro delicata qualità, mentre per gli altri dati resta il presidio costituito dall'obbligo, gravante sull'amministrazione di volta in volta interessata, di rendere inintelligibili quelli non pertinenti, in relazione alle finalità perseguite dalla normativa sulla trasparenza". La descritta evoluzione normativa e la ricostruzione della vigente disciplina sono state operate dalla sentenza n. **20** per la cui disamina si veda, *infra* lavoce *La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore* in *L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

5.1.5. L'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione

5.1.5.1. L'utilizzazione dei servizi del SIAN da parte dell'AGEA e degli altri organismi pagatori riconosciuti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

5.1.5.2. La separazione tra le funzioni spettanti all'AGEA quale organismo di coordinamento e organismo pagatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea*.

5.1.5.3. La disciplina dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **191** e alle ordinanze nn. **167** e **168**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione contabile*.

5.1.6. Le sanzioni

5.1.6.1. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative

i) L'inidoneità dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981 a fungere da parametro interposto rispetto all'art. 25 Cost.

L'art. 1 della legge n. 689 del 1981, "che enuncia il principio di legalità nell'ambito delle sanzioni ammnistrative, ha (…) mero rango di legge ordinaria, e non può (…) assurgere al rango di parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale formulato con riferimento non già all'art. 117 Cost., bensì esclusivamente all'art. 25, secondo comma, Cost.". Così la sentenza n. **134**.

ii) L'integrazione del precetto amministrativamente sanzionato da parte di atti sublegislativi e il carattere relativo della riserva di legge* ex *art. 23 Cost. (in relazione a leggi regionali)

La giurisprudenza costituzionale sui limiti all'eterointegrazione del precetto penale da parte di fonti secondarie si riferisce "esclusivamente alle leggi penali in senso stretto, per le quali ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. vige il principio della riserva (assoluta) di legge statale, in forza del quale integrazioni del precetto penalmente sanzionato debbono in effetti ritenersi consentite solo nei ristretti limiti individuati" dal giudice delle leggi. "Tale giurisprudenza non è invece applicabile alle leggi regionali che prevedano mere sanzioni amministrative, le quali ben possono rinviare – nel rispetto dei meno stringenti principi desumibili dall'art. 23 Cost. (sentenza n. 115 del 2011) – anche ad atti sublegislativi ai fini dell'integrazione del precetto (amministrativamente) sanzionato in forza della stessa legge regionale". Così la sentenza n. **134**.

iii) Il principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo a tutela della divisione dei poteri e della libera autodeterminazione individuale (in relazione a leggi regionali)

"Ciò che (…) anche le leggi regionali che stabiliscono sanzioni amministrative debbono garantire ai propri destinatari è la conoscibilità del precetto e la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie: requisiti questi ultimi che condizionano la legittimità costituzionale di tali leggi regionali, al cospetto del diverso principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost. (…) tale principio per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o il giudice assumano un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito" (sentenza n. 327 del 2008; ordinanza n. 24 del 2017); "per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare *a priori* le conseguenze giuridico-penali della propria condotta". Come rilevato dalla sentenza n. 121 del 2018, "il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione avente carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il *nomen* ad essa attribuito (…) non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di conoscere, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata". Così la sentenza n. **134**.

5.1.6.2. Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito

i) Estensibilità alla generalità delle sanzioni amministrative

"(…) non può dubitarsi che il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative. (…) questa Corte ha già, in numerose occasioni, invocato tale principio – anche in relazione a misure delle quali veniva espressamente negata la natura punitiva (come nel caso deciso dalla sentenza n. 22 del 2018) – a fondamento di dichiarazioni di illegittimità costituzionale di automatismi sanzionatori, ritenuti non conformi al principio in questione proprio perché esso postula «l'adeguatezza della sanzione al caso concreto»; adeguatezza che «non può essere raggiunta se non attraverso la concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito» (sentenza n. 161 del 2018; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 268 del 2016 e n. 170 del 2015)". Così la sentenza n. **112**.

ii) Il fondamento domestico, sovranazionale e convenzionale (con riguardo alla confisca)

La sentenza n. **112** ha precisato che il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito, applicabile alla generalità delle sanzioni amministrative, "non trae la propria base normativa dal combinato disposto degli artt. 3 e 27 Cost., bensì dall'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione". In particolare, il fondamento domestico del principio di proporzionalità di una sanzione che incide in senso limitativo sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito va identificato nel combinato disposto degli artt. 3 e 42 Cost.; nel diritto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel diritto dell'Unione europea, vengono rispettivamente in gioco gli artt. 1 del Protocollo addizionale e 17 CDFUE. A tali basi normative parrebbe

altresì affiancarsi, nell'ambito del diritto dell'Unione europea, l'art. 49, par. 3, CDFUE. "Ancorché il testo di tale disposizione faccia riferimento alle pene e al reato, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha recentemente considerato applicabile tale principio all'insieme delle sanzioni – penali e amministrative, queste ultime anch'esse di carattere punitivo – irrogate in seguito alla commissione di un fatto di manipolazione del mercato, ai fini della verifica del rispetto del diverso principio del *ne bis in idem* (Corte di giustizia, sentenza 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate SA e altri, in causa C-537/16, paragrafo 56). Ciò in coerenza con la Spiegazione relativa all'art. 49 CDFUE, ove si chiarisce che «il paragrafo 3 riprende il principio generale della proporzionalità dei reati e delle pene sancito dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità»: giurisprudenza, quest'ultima, formatasi esclusivamente in materia di sanzioni amministrative applicate dalle istituzioni comunitarie". La stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha, dal canto suo, ritenuto illegittime, al metro dell'art. 1 del Protocollo addizionale, confische amministrative aventi ad oggetto l'intero ammontare di denaro che non era stato dichiarato alla dogana, e non soltanto l'importo dei diritti doganali evasi. "E ciò proprio in relazione al carattere manifestamente sproporzionato di simili misure rispetto ai pur legittimi fini perseguiti dallo Stato, in relazione alla concreta gravità degli illeciti che di volta in volta venivano in considerazione, tenuto conto anche del fatto che le misure ablative in questione si sommavano alle sanzioni pecuniarie irrogate per l'omessa dichiarazione delle somme" (sentenze 31 gennaio 2017, Boljević c. Croazia; 26 febbraio 2009, Grifhorst c. Francia; 5 febbraio 2009, Gabrić c. Croazia; 9 luglio 2009, Moon c. Francia; 6 novembre 2008, Ismayilov c. Russia).

iii) La necessità di adeguata giustificazione delle previsioni sanzionatorie rigide o fisse

Anche con riguardo a sanzioni amministrative propriamente fisse la Corte "ha in passato riconosciuto la legittima esplicazione, nel limite della non manifesta irragionevolezza, della discrezionalità di cui gode il legislatore nell'individuazione delle condotte punibili e dei relativi trattamenti sanzionatori. È stata così esclusa l'incostituzionalità della sanzione della decurtazione dalla patente di cinque punti in caso di mancato uso della cintura di sicurezza, che secondo il giudice *a quo* contrastava con il principio di necessaria gradualità della pena, essendosi sempre ammesso, anche in sede penale, che un trattamento sanzionatorio in misura fissa non è di per sé contrario al principio di ragionevolezza (ordinanza n. 204 del 2008; nello stesso senso, ordinanze n. 172 del 2003 e n. 282 del 2001). Tali considerazioni non escludono che previsioni sanzionatorie rigide (…), che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbano rispondere al principio di ragionevolezza, dovendo tale omologazione trovare un'adeguata giustificazione: la giurisprudenza costituzionale più recente ha infatti precisato come il principio, in origine enunciato con riferimento alle sanzioni penali, di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative (sentenza n. 112 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 88 del 2019)". Così la sentenza n. **212**.

5.1.6.3. L'estensione alle sanzioni amministrative "punitive" di taluni corollari del principio di legalità penale

"Questa Corte ha esteso in molteplici occasioni alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente punitivo talune garanzie riservate dalla Costituzione alla materia penale. Ciò è accaduto, in particolare, in relazione ad una serie di corollari del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost., quali il divieto di retroattività delle modifiche sanzionatorie *in peius* (sentenze n. 223 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016, n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010), della sufficiente precisione del precetto sanzionato (sentenze n. 121 del 2018 e n. 78 del 1967), nonché della retroattività delle modifiche sanzionatorie *in mitius* (sentenza n. 63 del 2019). Una tale estensione non è avvenuta, invece, in relazione ai principi in materia di responsabilità penale stabiliti dall'art. 27 Cost. (sentenza n. 281 del 2013 e ordinanza n. 169 del 2013). Tali principi – a cominciare dalla necessaria funzione rieducativa della pena – appaiono infatti strettamente connessi alla logica della pena privativa, o quanto meno limitativa, della libertà personale, attorno alla quale è tutt'oggi costruito il sistema sanzionatorio penale, e che resta sempre più o meno direttamente sullo sfondo anche nell'ipotesi in cui vengano irrogate pene di natura diversa, come rimedio di ultima istanza in caso di inadempimento degli obblighi da esse derivanti". Così la sentenza n. **112**.

L'ordinanza n. **117** ha richiamato l'indirizzo giurisprudenziale che sostiene l'estensibilità di "singole garanzie riconosciute nella materia penale dalla CEDU e dalla stessa Costituzione" a sanzioni amministrative "di natura punitiva secondo i criteri Engel". "Ciò è avvenuto, in particolare, in relazione

alle garanzie del divieto di retroattività delle modifiche sanzionatorie *in peius* (sentenze n. 223 del 2018, n. 68 del 2017, n. 276 del 2016, n. 104 del 2014 e n. 196 del 2010), della sufficiente precisione del precetto sanzionato (sentenze n. 121 del 2018 e n. 78 del 1967), nonché della retroattività delle modifiche sanzionatorie *in mitius* (sentenza n. 63 del 2019)".

5.1.6.4. L'applicabilità del principio di retroattività della **lex mitior** *alle sanzioni amministrative "convenzionalmente penali"*

La sentenza n. **63** ha rammentato che la questione dell'applicabilità del principio della retroattività della *lex mitior* alle sanzioni amministrative è stata esaminata *funditus* dalla sentenza n. 193 del 2016. In quell'occasione, la Corte ha rilevato come "la giurisprudenza di Strasburgo non abbia «mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative complessivamente considerato, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche 'punitive' alla luce dell'ordinamento convenzionale». In difetto, pertanto, di alcun «vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative», la sentenza n. 193 del 2016 ha giudicato non fondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (…), del quale il giudice *a quo* sospettava il contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU, nella parte in cui non prevede una regola generale di applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi: regola generale la cui introduzione (…) avrebbe finito «per disattendere la necessità della preventiva valutazione della singola sanzione (qualificata 'amministrativa' dal diritto interno) come 'convenzionalmente penale', alla luce dei cosiddetti criteri Engel». Rispetto, però, a singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità 'punitiva', il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della 'materia penale' – ivi compreso, dunque, il principio di retroattività della *lex mitior* (…) – non potrà che estendersi anche a tali sanzioni. A tale conclusione non osta l'assenza, sino a questo momento, di precedenti specifici nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. (…) infatti, «è da respingere l'idea che l'interprete non possa applicare la CEDU, se non con riferimento ai casi che siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte di Strasburgo» (sentenza n. 68 del 2017). L'estensione del principio di retroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione 'punitiva' è, del resto, conforme alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura 'punitiva', di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare nei confronti di costui tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo «vaglio positivo di ragionevolezza», al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale".

5.1.6.5. La natura "punitiva" delle sanzioni amministrative in materia di abusi di mercato

"(…) questa Corte ha già più volte affermato che le sanzioni amministrative previste nell'ordinamento italiano in materia di abuso di informazioni privilegiate costituiscono, in ragione della loro particolare afflittività, misure di natura punitiva (sentenze n. 63 del 2019, n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017), così come – peraltro – ritenuto dalla stessa Corte di giustizia UE (Grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, in cause riunite C-596/16 e C-597/16, Di Puma e Consob, paragrafo 38). A tale conclusione questa Corte è giunta valorizzando, in particolare, l'ammontare assai elevato delle sanzioni previste in materia di abuso di informazioni privilegiate, punibili oggi con una sanzione pecuniaria che può giungere, a carico di una persona fisica, sino all'importo di cinque milioni di euro, aumentabili in presenza di particolari circostanze fino al triplo, ovvero fino al maggiore importo di dieci volte il profitto conseguito ovvero le perdite evitate per effetto dell'illecito. Tali sanzioni pecuniarie sono, inoltre, affiancate dalle sanzioni di carattere interdittivo previste dall'art. 187-*quater* del d.lgs. n. 58 del 1998, che limitano fortemente le opzioni professionali dei soggetti colpiti dalla sanzione, e sono applicate congiuntamente alla confisca, diretta e per equivalente, del profitto dell'illecito". Così l'ordinanza n. **117**.

5.1.6.6. La natura fissa della confisca

La sentenza n. **112** ha rammentato "la natura fissa della confisca, che – nel vigente sistema normativo – può essere obbligatoria o facoltativa, ma non consente graduazioni quantitative affidate alla valutazione discrezionale dell'autorità che dispone la misura" (sentenza n. 252 del 2012).

5.1.6.7. Le sanzioni disciplinari

i) L'inapplicabilità del principio del finalismo rieducativo della pena e il perseguimento di scopi ulteriori rispetto a quelli di prevenzione generale e speciale (la tutela dell'integrità etica e dell'onorabilità della professione)

La sentenza n. **133** ha richiamato la giurisprudenza che ritiene non estensibile il principio della funzione rieducativa della pena "al di fuori della materia penale in senso stretto (sentenza n. 197 del 2018 e, in materia di sanzioni amministrative, sentenza n. 281 del 2013 e ordinanza n. 169 del 2013), ben potendo in particolare le sanzioni disciplinari essere orientate, oltre che agli scopi di prevenzione generale e speciale, insiti in ogni tipo di sanzione, anche all'obiettivo di preservare l'integrità etica e l'onorabilità della professione, nonché a quello di assicurare la rimozione dalle funzioni di persone dimostratesi non idonee, o non più idonee, all'assolvimento dei propri doveri (sentenze n. 197 del 2018 e n. 161 del 2018), senza dover essere necessariamente finalizzate anche alla rieducazione della persona colpita dalla sanzione. Ne consegue che i principi sviluppati (…) in materia di proporzionalità e individualizzazione della pena non possono essere *sic et simpliciter* traslati alla materia delle sanzioni disciplinari, ma devono essere adattati alle peculiarità di un sistema sanzionatorio che persegue obiettivi diversi rispetto a quelli cui il diritto penale è orientato, restando fermo, peraltro, il principio generale che sanzioni manifestamente sproporzionate alla gravità dell'illecito violano l'art. 3 Cost. (nonché i diritti fondamentali su cui tali sanzioni di volta in volta incidono), in quanto eccedenti gli scopi legittimi che le giustificano".

ii) La destituzione del notaio che, già condannato per due volte alla sospensione per illecito disciplinare, incorra in una nuova violazione entro dieci anni dalla precedente

La sentenza n. **133** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 30 del d.lgs. n. 249 del 2006, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., in quanto prevede la destituzione del notaio che, già condannato per due volte – e punito con la censura, la sospensione o la destituzione – per illecito disciplinare, incorra in una nuova violazione entro i dieci anni dalla precedente. In via preliminare, la Corte ha richiamato le numerose decisioni in cui sono state ritenute illegittime, per contrasto con l'art. 3 Cost., disposizioni in materia di sanzioni disciplinari concernenti un automatismo legato al sopravvenire di una condanna in sede penale per determinati reati che comportino di per se stessi la destituzione (sentenze n. 268 del 2016, n. 2 del 1999, n. 363 del 1996, n. 197 del 1993, n. 16 del 1991, n. 40 del 1990, n. 971 del 1988; ma, in senso contrario, sentenza n. 112 del 2014). L'odierna questione, però, si differenzia da quelle già decise "poiché concerne la previsione di un'unica sanzione fissa a carico di chi sia ritenuto dal giudice disciplinare responsabile di un preciso illecito, anch'esso di natura meramente disciplinare" (v. anche sentenza n. 197 del 2018). Infatti, la sanzione "è qui irrogata dal giudice disciplinare a conclusione di un procedimento nel quale egli stesso ha accertato la responsabilità dell'incolpato". In tali situazioni, la valutazione che la Corte "è chiamata a compiere è se la previsione in termini indefettibili di una determinata sanzione sia suscettibile di condurre, nel caso concreto, a risultati sanzionatori manifestamente sproporzionati alla gravità dell'illecito del quale l'interessato sia ritenuto responsabile" (sentenze nn. 170 del 2015, 197 del 2018, 234 del 2015). Alla luce dei principi desumibili dalla richiamata giurisprudenza, è stato ritenuto che la sanzione fissa della destituzione, nella peculiare ipotesi prevista dalla impugnata disposizione, non può ritenersi incompatibile con l'art. 3 Cost. Infatti, da un lato, le fattispecie astratte descritte nel primo comma del citato art. 147 "abbracciano condotte di disvalore non necessariamente omogeneo, comprendendo in particolare qualsiasi condotta, attinente alla vita pubblica o privata, che comprometta, «in qualunque modo», la «dignità e reputazione» del notaio nonché «il decoro e prestigio della classe notarile», oltre che qualsiasi violazione «non occasionale» delle norme deontologiche elaborate dal Consiglio nazionale del notariato". Dall'altro lato, tuttavia, "l'obbligatoria applicazione della massima sanzione della destituzione scatta, a norma del secondo comma (…), soltanto quando il notaio sia stato ritenuto responsabile, per la terza volta nell'arco di un decennio, di uno degli illeciti previsti dal primo comma, e alla specifica condizione che per i primi due

illeciti egli sia stato condannato alla sanzione della sospensione. Questa sanzione di per sé presuppone che il giudice disciplinare a suo tempo investito di tali illeciti abbia ritenuto gli stessi sufficientemente gravi da giustificare l'irrogazione non già di una mera censura, ma di una sospensione temporanea dall'esercizio della professione. E allora, è proprio la constatazione che le sospensioni precedentemente inflitte, per illeciti essi stessi di significativa gravità, si siano rivelate inidonee a dissuadere il notaio dal compimento di illeciti disciplinari, a rendere non manifestamente sproporzionata – in un'ottica di gradualità della risposta sanzionatoria – la destituzione di colui che, rendendosi responsabile per la terza volta della medesima violazione (…), si dimostri inadeguato rispetto agli *standard* richiesti da una professione «destinata a garantire la sicurezza dei traffici giuridici, a propria volta preminente interesse dello Stato di diritto», e nella quale i consociati debbono poter riporre un «particolare ed elevato grado di fiducia» (sentenza n. 234 del 2015)". Tanto più che, trascorsi tre anni dalla destituzione, al notaio destituito non è precluso ottenere la riabilitazione all'esercizio della professione ai sensi dell'art. 159, primo comma, lett. b), della citata legge n. 89. Quanto all'asserita violazione dell'art. 24 Cost., i Giudici hanno ritenuto che "l'allegata compressione del diritto di difesa del notaio incolpato (…), costituisce (…) il mero riflesso della preclusione stabilita sul piano sostanziale dalla disposizione censurata, che vieta per l'appunto al giudice (disciplinare) di irrogare una sanzione diversa dalla destituzione, in presenza dei requisiti indicati dalla disposizione medesima. Una volta escluso che la disciplina sostanziale incorra essa stessa in un vizio di illegittimità costituzionale nel prevedere l'automatismo sanzionatorio in parola, anche questa ulteriore censura deve necessariamente ritenersi non fondata".

5.1.6.8. Il parallelismo tra il potere di determinare la fattispecie da sanzionare e il potere di individuare la sanzione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, la voce *La prevenzione delle epidemie in ambito nosocomiale (norme della Regione Puglia)* in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

5.1.6.9. I margini di intervento della Corte su scelte sanzionatorie del legislatore manifestamente irragionevoli

i) La discrezionalità del legislatore nel valutare la congruità delle sanzioni

La sentenza n. **212** ha ribadito che la spettanza alla discrezionalità legislativa della "valutazione della congruità delle sanzioni" non preclude l'intervento della Corte "laddove le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si rivelino manifestamente arbitrarie o irragionevoli" (sentenza n. 115 del 2019). La determinazione del trattamento sanzionatorio per le singole violazioni "costituisce oggetto di ampia discrezionalità legislativa, il cui esercizio può essere sindacato, in sede di giudizio di costituzionalità, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o sproporzionate (*ex plurimis*, in riferimento alle sanzioni amministrative, sentenza n. 115 del 2019)".

ii) La necessità di rinvenire nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente adeguata, benché non vincolata, e il superamento del canone delle "rime obbligate" (orientamento formatosi in materia penale ma estensibile alle sanzioni amministrative)

"Possono essere (…) estesi alla materia delle sanzioni amministrative gli approdi della giurisprudenza costituzionale in tema di ampiezza e di limiti degli interventi di questa Corte sulla misura delle sanzioni penali fissata dal legislatore. In base ad essi, se è vero che «non appartengono a questa Corte valutazioni discrezionali di dosimetria sanzionatoria (…), di esclusiva pertinenza del legislatore», spettando «alla rappresentanza politica il compito di individuare il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico», ciò tuttavia non preclude l'intervento di questa stessa Corte «laddove le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che, per la omogeneità che le connota rispetto alla norma censurata, siano tali da ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze (sentenza n. 236 del 2016)» (sentenza n. 233 del 2018). Perché ciò sia possibile, dunque, «non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*, essendo sufficiente che il sistema nel suo complesso offra alla Corte precisi punti di riferimento e soluzioni già

esistenti (sentenza n. 236 del 2016), ancorché non costituzionalmente obbligate, che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima» (sentenza n. 40 del 2019, con richiamo alla sentenza n. 222 del 2018). In questa ottica, «l'ammissibilità delle questioni inerenti ai profili di illegittimità costituzionale dell'entità della pena stabilita dal legislatore può ritenersi condizionata non tanto dalla presenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla puntuale indicazione, da parte del giudice *a quo*, di previsioni sanzionatorie rinvenibili nell'ordinamento che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore, una volta emendata dai vizi di illegittimità addotti, sempre se riscontrati» (sentenza n. 233 del 2018)". Così la sentenza n. **115**.

5.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni

5.2.1. Le persistenti differenze tra il lavoro pubblico (rilevante aggregato della spesa corrente) e il lavoro privato

"(…) il lavoro pubblico e il lavoro privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati" (sentenze nn. 120 del 2012 e 146 del 2008) e "le differenze, pur attenuate, permangono anche in seguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni" (sentenza n. 178 del 2015). "Il lavoro pubblico rappresenta un aggregato rilevante della spesa di parte corrente, che, proprio per questo, incide sul generale equilibrio tra entrate e spese del bilancio statale (art. 81 Cost.). L'esigenza di esercitare un prudente controllo sulla spesa, connaturata all'intera disciplina del rapporto di lavoro pubblico ed estranea all'ambito del lavoro privato, preclude il raffronto". Così la sentenza n. **159**.

La sentenza n. **218** ha ribadito che "il lavoro pubblico e il lavoro privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 2012 e n. 146 del 2008) e che le differenze, pur attenuate, permangono anche in seguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni" (sentenze nn. 159 del 2019 e 178 del 2015).

5.2.2. L'accesso ai pubblici uffici

5.2.2.1. Le procedure di chiamata dei professori universitari (la mancata previsione, quale causa di incandidabilità, del rapporto di coniugio con soggetto già inserito nel dipartimento, giustificata dalle ragioni dell'unità familiare)

La sentenza n. **78** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lett. b), ultimo periodo, della legge n. 240 del 2010, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui non prevede – tra le condizioni che impediscono la partecipazione ai procedimenti per la chiamata dei professori universitari – il rapporto di coniugio con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata, ovvero con il rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'ateneo. La Corte ha ritenuto che la mancata inclusione del coniugio quale motivo di incandidabilità degli aspiranti alla chiamata non può ritenersi irragionevole. Premesso che nell'ambito della disciplina delle modalità di accesso e di avanzamento nella carriera accademica le preclusioni ivi introdotte sono volte a garantire l'imparzialità delle procedure, il Collegio ha chiarito che "nell'intervento legislativo in esame, che pure ha introdotto procedure selettive volte a meglio tutelare l'imparzialità della selezione, le previste situazioni di rigida incandidabilità sono espressione di un ragionevole bilanciamento fra il diritto di ogni cittadino a partecipare ai concorsi universitari e le ragioni dell'imparzialità, che è tutto improntato alla prevalenza di tali ragioni. (…) Il coniugio richiede, infatti, un diverso bilanciamento. Esso pone a fronte dell'imparzialità non soltanto il diritto a partecipare ai concorsi, ma anche le molteplici ragioni dell'unità familiare, esse stesse costituzionalmente tutelate. Sono infatti fuor di dubbio le peculiarità del vincolo matrimoniale rispetto a tutte le altre situazioni personali contemplate dalla disposizione censurata. Il matrimonio scaturisce di frequente da una relazione che, nell'università come altrove, si forma nell'ambiente di lavoro dove si radicano le prospettive future di entrambe le parti. Si caratterizza per l'elemento volontaristico, viceversa mancante negli altri rapporti considerati, e comporta convivenza, responsabilità e doveri di cura reciproca e dei figli, così come previsto dal codice civile. La considerazione di tali elementi differenziali vale a giustificare, su un piano di ragionevolezza, il trattamento riservato dalla disposizione censurata al vincolo derivante dal matrimonio. Se, da un lato, la comune residenza coniugale costituisce elemento di garanzia dell'unità familiare, dall'altro lato, la presenza dell'elemento volontaristico può rendere eludibile e, quindi, priva di effetti, la eventuale previsione normativa dell'incandidabilità del coniuge, frustrandone così le stesse finalità. Appare dunque più aderente alle esigenze qui in gioco un bilanciamento che affidi

la finalità di garantire l'imparzialità, la trasparenza e la parità di trattamento nelle procedure selettive a meccanismi meno gravosi, attinenti ai componenti degli organi cui è rimessa la valutazione dei candidati".

5.2.2.2. La speciale procedura selettiva dei dirigenti scolastici riservata, tra gli altri, a soggetti in lite con l'amministrazione in relazione a concorsi risalenti nel tempo

La sentenza n. **106** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 88, lett. b), della legge n. 107 del 2015, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto riserva la speciale procedura selettiva dei dirigenti scolastici prevista dal precedente comma 87, tra gli altri, ai soggetti che abbiano avuto una sentenza favorevole almeno nel primo grado di giudizio ovvero non abbiano avuto, alla data di entrata in vigore della legge, alcuna sentenza definitiva, nell'ambito del contenzioso riferito ai concorsi per dirigente scolastico banditi nel 2004 e nel 2006. Nello stabilire i criteri per l'ammissione al concorso, la disposizione riconosce ad alcune categorie di aspiranti la possibilità di partecipare a un corso intensivo di formazione, finalizzato all'immissione nei ruoli dei dirigenti scolastici. I criteri identificativi dei beneficiari dello speciale percorso formativo fanno riferimento anche al contenzioso relativo alle risalenti procedure concorsuali del 2004 e del 2006, le quali prevedevano requisiti di ammissione e prove concorsuali differenti rispetto a quelli del successivo concorso bandito nel 2011. Lo svolgimento delle selezioni concorsuali aveva dato luogo a un contenzioso giurisdizionale che in alcune Regioni aveva portato all'annullamento della relativa procedura, a distanza di alcuni anni dalla sua conclusione. Già in passato, il legislatore aveva adottato disposizioni volte a definire la situazione dei partecipanti a tali concorsi (artt. 1, commi 605 e 619, della legge n. 296 del 2006 e 24-*quinquies* del d.l. n. 248 del 2007). "Attraverso la previsione di canali di accesso riservato per alcune categorie di candidati dei precedenti concorsi, si è voluto rispondere, allo stesso tempo, ad esigenze di certezza dei rapporti giuridici e di tempestività nel reclutamento di dirigenti scolastici". In linea di continuità con i precedenti interventi, la disciplina censurata si è prefissa "l'obiettivo di regolare situazioni meritevoli di specifica attenzione da parte del legislatore, al fine di dare una definitiva soluzione al contenzioso amministrativo che ha investito alcuni concorsi, evitando che i relativi effetti continuassero a rendere problematica la programmazione del servizio e aumentassero il fenomeno delle reggenze. La scelta effettuata dalla legge n. 107 del 2015 ha, quindi, consentito di sopperire tempestivamente alle carenze di organico, tenendo nella debita considerazione la diversità dello stato, sia a livello procedimentale, sia giurisdizionale, in cui versavano le procedure concorsuali che si sono susseguite, e in alcuni casi rinnovate, nel corso di oltre un decennio. Nel raffronto tra la situazione dei ricorrenti che hanno impugnato gli atti del concorso del 2011 e quella dei soggetti contemplati dalla disposizione censurata sono altresì rilevanti la durata, nonché la diversa consistenza – anche quantitativa – del contenzioso scaturito dalle due situazioni, poiché è da questi stessi elementi che discende il prevedibile impatto sul regolare svolgimento del servizio scolastico. Il bilanciamento tra i contrapposti interessi, operato dalla legge n. 107 del 2015, accorda una particolare tutela alle esigenze di certezza dei rapporti giuridici e di efficacia dell'azione amministrativa, anche sotto il profilo della sua tempestività, a fronte di una compressione non irragionevole del diritto di accesso all'impiego pubblico e del principio del pubblico concorso".

5.2.2.3. La disciplina transitoria del reclutamento degli insegnanti delle scuole secondarie (l'esclusione dei dottori di ricerca dal concorso riservato ai titolari di abilitazione all'insegnamento)

La sentenza n. **130** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2, lett. b), e 3, del d.lgs. n. 59 del 2017, impugnato in riferimento all'art. 3 Cost. in quanto, nel disciplinare, in via transitoria, il sistema di reclutamento degli insegnanti delle scuole secondarie, prevede l'esclusione dei titolari di dottorato di ricerca dal concorso riservato ai soli titolari di abilitazione all'insegnamento. La Corte – che non ha condiviso l'assunto della equipollenza tra il dottorato di ricerca e l'abilitazione per l'insegnamento posto a fondamento della censura – ha escluso l'asserita irragionevolezza della disposizione denunciata "in considerazione delle finalità della selezione concorsuale, volta a selezionare le migliori e più adeguate capacità rispetto all'insegnamento". In particolare, ha ritenuto che le due situazioni poste a raffronto risultano oggettivamente disomogenee. Richiamando il costante orientamento della stessa giurisprudenza amministrativa, secondo cui i due titoli "costituiscono il risultato di percorsi diretti a sviluppare esperienze e professionalità diverse, in ambiti differenziati e non assimilabili", il Collegio ha chiarito che "i corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca forniscono, (…) una preparazione avanzata nell'ambito del settore scientifico-disciplinare di riferimento, valutabile

nell'ambito della ricerca scientifica. Essi sono volti all'acquisizione di competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione. È pur vero che ai dottorandi è consentito l'affidamento di una limitata attività didattica. Tuttavia, anche a prescindere dalle profonde diversità della platea dei discenti, ciò è consentito solo in via sussidiaria o integrativa, non potendo in ogni caso compromettere l'attività di formazione alla ricerca (art. 4, comma 8, della legge n. 210 del 1998). Viceversa, già in passato, in base all'art. 2 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 settembre 2010, n. 249 (…) così come ora, ai sensi degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 59 del 2017, i percorsi abilitanti sono finalizzati all'acquisizione di competenze disciplinari, psico-pedagogiche, metodologico-didattiche, organizzative e relazionali, necessarie sia a far raggiungere agli allievi i risultati di apprendimento previsti dall'ordinamento, sia a sviluppare e sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche". Conclusivamente, "ciò che rileva è l'avere svolto un'attività di formazione orientata alla funzione docente, che abbia come specifico riferimento la fase evolutiva della personalità dei discenti. Tale funzione esige la capacità di trasmettere conoscenze attraverso il continuo contatto con gli allievi, anche sulla base di specifiche competenze psico-pedagogiche. È in vista dell'assunzione di tali rilevantissime responsabilità, affidate dall'ordinamento ai docenti della scuola secondaria, che le attività formative indicate costituiscono un fondamento ontologicamente diverso, rispetto a quello che caratterizza il percorso e il fine del titolo di dottorato".

5.2.2.4. Il piano triennale dei fabbisogni di personale

La sentenza n. **154** ha chiarito che l'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 disciplina "il cosiddetto piano triennale dei fabbisogni di personale, prevedendone con chiarezza l'adozione ad opera degli organi di vertice delle amministrazioni. Il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dell'8 maggio 2018 – recante le linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche (…) – evidenzia che il piano si configura come un atto di programmazione, e ribadisce che esso deve essere approvato dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo". Il piano "si sviluppa (…) in prospettiva triennale e deve essere adottato annualmente, per poter essere variato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale. Si tratta quindi (…) di uno strumento programmatico, modulabile e flessibile, per le esigenze di reclutamento e di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione. Nell'ambito delle previsioni del piano, che deve contenere una distinzione dei fabbisogni di personale per categorie e profili professionali, le amministrazioni potranno poi coprire i posti vacanti nei limiti delle facoltà di assunzione previste a legislazione vigente, nonché nei limiti di spesa per il personale previsti e dei relativi stanziamenti di bilancio. Nell'elaborazione del piano, peraltro, è imprescindibile la collaborazione della componente dirigenziale (…). L'art. 35, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001 dispone, infine, che le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base del piano triennale dei fabbisogni approvato ai sensi dell'art. 6, comma 4. Questo successivo adempimento è demandato alle determinazioni dirigenziali, cui compete l'emanazione dei bandi, la proclamazione dei vincitori e la destinazione finale di questi ultimi nell'ambito dei posti messi a concorso. Non a caso, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che, nell'ambito del piano relativo ai fabbisogni del personale, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, attività che spettano, evidentemente, alla responsabilità dirigenziale".

5.2.3. Il rapporto d'impiego

5.2.3.1. Il principio generale di esclusività

"Nell'ambito del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (…) vige (…) il principio generale di esclusività del rapporto di impiego, quale desumibile dalla disciplina dettata dall'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (…), infatti, la norma dettata dal richiamato art. 53, al comma 1, ha sancito una vera e propria estensione a tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e non, del regime delle incompatibilità previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) agli artt. 60 e seguenti, salvo deroghe espresse. Dunque, il citato art. 53 ha disposto, con riferimento a tutti i pubblici dipendenti, il generale principio dell'incompatibilità, il che rende non possibile lo svolgimento di attività professionali concomitanti e concorrenti, salvo eccezioni a tale regola

generale, che devono però essere previste espressamente dalla legge. L'obbligo di esclusività, desumibile dal richiamato art. 53, ha, del resto, particolare rilievo nel rapporto di lavoro pubblico perché trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 98 Cost. (così, sentenza n. 566 del 1989). Tale disposizione costituzionale, nel prevedere che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione, rafforza il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., sottraendo il dipendente pubblico ai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività". Così la sentenza n. **241**.

5.2.3.2. Il contratto collettivo quale imprescindibile fonte di disciplina anche del trattamento economico

"(…) la determinazione del trattamento economico del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche è materia affidata alla contrattazione collettiva (articoli 2, comma 3, terzo periodo, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001). In proposito, anche la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, nell'assetto regolatorio del pubblico impiego, il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico, nelle sue componenti fondamentali e accessorie (sentenze n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015)". Così la sentenza n. **83**.

5.2.3.3. La riserva alla contrattazione collettiva del trattamento economico dei dipendenti pubblici (norma fondamentale di riforma economico-sociale e tipico limite di diritto privato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **154**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile – La privatizzazione del pubblico impeigo*.

5.2.3.4. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico ai giornalisti, dipendenti di ruolo, in servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio della Regione Lazio (opzione preclusa al legislatore regionale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **10**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

5.2.3.5. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti in servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale (violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **81**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

5.2.3.6. Il rinnovo contrattuale dei dipendenti pubblici non statali e del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale (rinvio alla contrattazione collettiva)

La sentenza n. **83** ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 679, 682 e 683, della legge n. 205 del 2017, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 81, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 primo comma, 119 e 120 Cost. Il citato comma 679 destina specifiche risorse annuali, nell'ambito del triennio 2016-2018, alla copertura degli oneri posti a carico del bilancio statale, in applicazione dell'art. 48, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, e per i miglioramenti economici del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico. Il successivo comma 682 afferma che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018 per il personale dipendente da amministrazioni, enti e istituzioni diversi dalle amministrazioni statali, sono a carico dei bilanci delle medesime. Il comma 683 estende tale ultima previsione anche al personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale. La Corte non ha condiviso l'interpretazione delle censurate disposizioni offerta dalla rimettente ed ha ritenuto che "i commi 682 e 683 non impongono in alcun modo alle Regioni di assicurare al loro personale e a quello sanitario il medesimo incremento retributivo disposto dal comma 679 per i dipendenti delle amministrazioni statali. Essi si limitano a ribadire che per il personale regionale e sanitario valgono i principi" contenuti nel d.lgs. n. 165 del 2001. Da quest'ultimo si ricava anzitutto "il principio che la determinazione del trattamento economico del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche è materia affidata alla contrattazione collettiva". In proposito, i Giudici hanno ricordato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui, "nell'assetto regolatorio del pubblico impiego, il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico, nelle sue componenti fondamentali e accessorie

(sentenze n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015). Del resto, successivamente all'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di censura, i sindacati e l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) hanno siglato, in data 21 maggio 2018, il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto funzioni locali, che riguarda il periodo che va dal 1°gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2018". Con riferimento all'asserita assenza dei finanziamenti necessari a dare copertura alle spese per il personale regionale e sanitario la Corte ha segnalato che l'art. 48, comma 2, primo periodo, del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che "gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva sono determinati a carico dei bilanci delle Regioni, dei relativi enti dipendenti e delle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale. Pertanto, una corretta lettura degli impugnati commi 682 e 683 porta a concludere che essi, limitandosi a ribadire i principi generali già stabiliti dal d.lgs. n. 165 del 2001, esauriscono in ciò la loro portata normativa".

5.2.3.7. La disciplina contrattuale applicabile al personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura" e transitato nell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario (norme della Regione Veneto)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **100**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

5.2.3.8. La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore

"In nome di rilevanti obiettivi di trasparenza dell'esercizio delle funzioni pubbliche, e in vista della trasformazione della pubblica amministrazione in una casa di vetro, il legislatore ben può apprestare strumenti di libero accesso di chiunque alle pertinenti informazioni, «allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013)". Tuttavia, "il perseguimento di tali finalità deve avvenire attraverso la previsione di obblighi di pubblicità di dati e informazioni, la cui conoscenza sia ragionevolmente ed effettivamente connessa all'esercizio di un controllo, sia sul corretto perseguimento delle funzioni istituzionali, sia sul corretto impiego delle risorse pubbliche". Così la sentenza n. **20** che ha scrutinato gli obblighi di pubblicità, relativi a dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni e dei loro stretti congiunti, stabiliti dall'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013 (introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016). In primo luogo, sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale della disposizione in esame, impugnata, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 117, primo comma, Cost., 7, 8, 52 CDFUE, 8 CEDU, 5 della Convenzione di Strasburgo n. 108 del 1981, 6, par. 1, lett. c), 7, lett. c) ed e), e 8, par. 1 e 4, della direttiva 95/46/CE, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui al precedente comma 1, lett. c), concernenti i compensi comunque connessi all'assunzione della carica, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici, anche per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. "La disciplina anteriore alla novella operata dal d.lgs. n. 97 del 2016 già contemplava la pubblicità dei compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di lavoro dirigenziale, proprio per agevolare la possibilità di un controllo diffuso, da parte degli stessi destinatari delle prestazioni e dei servizi erogati dall'amministrazione, posti così nelle condizioni di valutare, anche sotto il profilo in questione, le modalità d'impiego delle risorse pubbliche. Il regime di piena conoscibilità di tali dati risulta proporzionato rispetto alle finalità perseguite dalla normativa sulla trasparenza amministrativa", trattandosi di "consentire, in forma diffusa, il controllo sull'impiego delle risorse pubbliche e permettere la valutazione circa la congruità – rispetto ai risultati raggiunti e ai servizi offerti – di quelle utilizzate per la remunerazione dei soggetti responsabili, a ogni livello, del buon andamento della pubblica amministrazione". La pubblicazione di tali dati non mette a rischio la sicurezza o la libertà degli interessati né danneggia la dignità personale poiché oggetto di ostensione sono "compensi o rimborsi spese direttamente connessi all'espletamento dell'incarico". La stessa disposizione è stata, invece, giudicata illegittima, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevedeva che le pubbliche amministrazioni pubblicassero i dati di cui al precedente comma 1, lett. f) – dichiarazione dei redditi

soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche e dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e mobili registrati, azioni e quote di partecipazione in società, anche in relazione al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado che vi acconsentano, dando in ogni caso evidenza al mancato consenso – anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali contemplati dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 (Segretario generale di ministeri, direttori di strutture articolate in uffici dirigenziali generali e titolari di funzioni dirigenziali di livello generale). L'originario art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 già imponeva, al comma 1, alle amministrazioni interessate la pubblicazione di una serie di documenti e informazioni per i soli titolari di incarichi politici di livello statale, regionale e locale: "a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo; b) il *curriculum*; c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica e gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici" (oggetto delle questioni rigettate); "d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, e i relativi compensi a qualsiasi titolo percepiti; e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; f) i documenti previsti dall'art. 2 della legge n. 441 del 1982, ossia (…) una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società e l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, nonché la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF), con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi abbiano consentito e salva la necessità di dare evidenza al mancato consenso" (oggetto della questione accolta). "I destinatari originari di questi obblighi di trasparenza sono titolari di incarichi che trovano la loro giustificazione ultima nel consenso popolare, ciò che spiega la *ratio* di tali obblighi: consentire ai cittadini di verificare se i componenti degli organi di rappresentanza politica e di governo di livello statale, regionale e locale, a partire dal momento dell'assunzione della carica, beneficino di incrementi reddituali e patrimoniali, anche per il tramite del coniuge o dei parenti stretti, e se tali incrementi siano coerenti rispetto alle remunerazioni percepite". La novella del 2016 ha esteso gli obblighi di pubblicazione a tutti i titolari di incarichi dirigenziali. "In tal modo, la totalità della dirigenza amministrativa è stata sottratta al regime di pubblicità congegnato dall'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 2013 – che per essi prevedeva la pubblicazione dei soli compensi percepiti, comunque denominati – ed è stata attratta nell'orbita dei ben più pregnanti doveri di trasparenza originariamente riferiti ai soli titolari di incarichi di natura politica". La violazione dei principi di ragionevolezza e uguaglianza è stata rilevata con riguardo agli obblighi di pubblicazione indicati nella menzionata lett. f). Per tutti i dirigenti era prescritta, "senza alcuna distinzione", così come tuttora previsto per i titolari di incarichi politici, "la generalizzata pubblicazione di dichiarazioni e attestazioni contenenti dati reddituali e patrimoniali (propri e dei più stretti congiunti), ulteriori rispetto alle retribuzioni e ai compensi connessi alla prestazione dirigenziale. Si tratta (…) di dati che non necessariamente risultano in diretta connessione con l'espletamento dell'incarico affidato. Essi offrono, piuttosto, un'analitica rappresentazione della situazione economica personale dei soggetti interessati e dei loro più stretti familiari, senza che, a giustificazione di questi obblighi di trasparenza, possa essere sempre invocata, come invece per i titolari di incarichi politici, la necessità o l'opportunità di rendere conto ai cittadini di ogni aspetto della propria condizione economica e sociale, allo scopo di mantenere saldo, durante l'espletamento del mandato, il rapporto di fiducia che alimenta il consenso popolare". La disposizione censurata non rispondeva alle "due condizioni richieste dal test di proporzionalità: l'imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti, e la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano". L'onere di pubblicazione è risultato "sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita, quella di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione": la norma imponeva la pubblicazione di una massa notevolissima di dati personali, considerata la platea dei destinatari (circa centoquarantamila interessati, senza considerare coniugi e parenti). Una simile massa di dati rischiava di frustrare le esigenze di informazione veritiera e di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche; e non agevolava la ricerca di quelli più significativi a scopi anticorruttivi. Alla compressione indiscutibile del diritto alla protezione dei dati personali non corrispondeva, *prima facie*, "un paragonabile incremento né della tutela del contrapposto diritto dei cittadini ad essere correttamente informati, né dell'interesse pubblico alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni di corruzione". Al contrario, vi era il rischio di generare "opacità per confusione", "proprio per l'irragionevole mancata selezione, a monte, delle

informazioni più idonee" al perseguimento di legittimi obiettivi. Le stesse peculiari modalità di pubblicazione imposte dal d.lgs. n. 33 del 2013 aggravavano "il carattere, già in sé sproporzionato, dell'obbligo di pubblicare i dati (…) posto a carico della totalità dei dirigenti pubblici". Si è osservato che l'indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web, con l'ausilio di comuni motori di ricerca, dei dati personali pubblicati "non è coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento casuale di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità". Anche sotto il profilo della necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione, la disposizione non ha superato il test di proporzionalità. "Esistono senz'altro soluzioni alternative", privilegiate in altri ordinamenti europei, "tante quanti sono i modelli e le tecniche immaginabili per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione": "la predefinizione di soglie reddituali il cui superamento sia condizione necessaria per far scattare l'obbligo di pubblicazione; la diffusione di dati coperti dall'anonimato; la pubblicazione in forma nominativa di informazioni secondo scaglioni; il semplice deposito delle dichiarazioni personali presso l'autorità di controllo competente". Non spettava alla Corte "indicare la soluzione più idonea a bilanciare i diritti antagonisti, rientrando la scelta dello strumento ritenuto più adeguato nella ampia discrezionalità del legislatore". Tuttavia, "in attesa di una revisione complessiva della disciplina", è stata sanzionata la "manifesta sproporzione del congegno normativo approntato rispetto al perseguimento dei fini legittimamente perseguiti, almeno ove applicato, senza alcuna differenziazione, alla totalità dei titolari d'incarichi dirigenziali". La disposizione non operava alcuna distinzione nella categoria dei dirigenti amministrativi, vincolandoli tutti all'obbligo di pubblicazione a prescindere dal livello di potere decisionale o gestionale, pur essendo manifesto che "tale livello non può che influenzare sia la gravità del rischio corruttivo (…) sia le conseguenti necessità di trasparenza e informazione". La mancanza di ogni differenziazione tra dirigenti è risultata in contrasto con il principio di uguaglianza e con il principio di proporzionalità, che "dovrebbe guidare ogni operazione di bilanciamento tra diritti fondamentali antagonisti. Il legislatore avrebbe perciò dovuto operare distinzioni in rapporto al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare". Peraltro, una declaratoria d'illegittimità meramente ablativa avrebbe lasciato del tutto privi di considerazione principi costituzionali meritevoli di tutela. Sussistendo esigenze di trasparenza e pubblicità non irragionevolmente riferibili a soggetti con ruoli dirigenziali di particolare importanza, si è posta la necessità di identificare i dirigenti "ai quali la disposizione possa essere applicata, senza che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione". Le molteplici possibilità di classificare i livelli e le funzioni, all'interno della categoria dei dirigenti pubblici, anche in relazione alla diversa natura delle amministrazioni di appartenenza, hanno impedito di operare una selezione "secondo criteri costituzionalmente obbligati", essendo precluso alla Corte "ridisegnare, tramite pronunce manipolative, il complessivo panorama, necessariamente diversificato, dei destinatari degli obblighi di trasparenza" e delle modalità di attuazione di tali obblighi. "Ciò spetta alla discrezionalità del legislatore, al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi". Nondimeno, occorreva assicurare "la salvaguardia di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa in relazione ai dati personali indicati dalla disposizione censurata, in attesa di un indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore". Indicazioni normative "provvisoriamente congruenti" sono state rinvenute nell'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 che individua due particolari categorie di incarichi dirigenziali: quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate in uffici dirigenziali generali e quelli di funzione dirigenziale di livello generale. Le relative competenze "rendono manifesto lo svolgimento (…) di attività di collegamento con gli organi di decisione politica, con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario, tanto da disporre che i suddetti incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente. L'attribuzione a tali dirigenti di compiti – propositivi, organizzativi, di gestione (di risorse umane e strumentali) e di spesa – di elevatissimo rilievo rende non irragionevole, allo stato, il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza di cui si discute". L'intervento della Corte si è limitato all'eliminazione dei profili di più evidente irragionevolezza, "salvaguardando provvisoriamente le esigenze di trasparenza e pubblicità" *prima facie* indispensabili. "Appartiene alla responsabilità del

legislatore, nell'ambito dell'urgente revisione complessiva della materia, sia prevedere eventualmente, per gli stessi titolari degli incarichi dirigenziali indicati dall'art. 19, commi 3 e 4, modalità meno pervasive di pubblicazione (…), sia soddisfare analoghe esigenze di trasparenza in relazione ad altre tipologie di incarico dirigenziale".

5.2.3.9. La smilitarizzazione e la ridefinizione del trattamento economico del personale del Corpo militare della Croce Rossa italiana

La sentenza n. **79** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 178 del 2012 che, nell'ambito di una complessiva riorganizzazione della Croce Rossa Italiana, hanno operato il trasferimento al ruolo civile del personale militare. Per la Corte la disciplina censurata "non realizza la soppressione del Corpo militare ausiliare, ma ne revisiona la struttura in coerenza con la generale riorganizzazione della CRI e con la rinnovata struttura associativa della stessa. Il decreto delegato ha infatti disposto la sopravvivenza degli appartenenti al citato organismo quale categoria in congedo che presta servizio volontariamente e gratuitamente". D'altra parte "il pregresso Corpo militare già da tempo utilizzava personale con tali caratteristiche come bacino da cui la CRI poteva attingere per i richiami temporanei in servizio (artt. 1668 e 1669 cod. ordinamento militare)". Anzi "il trasferimento al ruolo civile del personale militare risulta (…) coerente con la trasformazione del regime giuridico della CRI, posto che il nuovo inquadramento nel rapporto di impiego accede alla diversa configurazione del datore di lavoro, che da soggetto pubblico muta in associazione di diritto privato regolata dal Libro I, Titolo II, Capo II, del codice civile". Quanto alla scelta di ricorrere alle procedure di mobilità e alla destinazione ad altra amministrazione, oggetto di censura per la mancanza di alcun richiamo a comparti o settori dell'amministrazione stessa in cui si svolgano attività comparabili, la Corte ha ribadito che le suddette procedure consentono "di garantire un equilibrato contemperamento di due esigenze costituzionalmente rilevanti: per un verso, il mantenimento dei rapporti di lavoro, rendendo così effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. (sentenze n. 202 del 2016 e n. 388 del 2004); per un altro, la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici. In contesti simili, è sicuramente auspicabile che ad un rilevante riassetto organizzativo-funzionale segua un'adeguata riqualificazione del personale (sentenza n. 159 del 2016)".

5.2.3.10. Il transito dall'ordinamento civile a quello militare del personale del disciolto Corpo forestale dello Stato

La sentenza n. **170** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 4 Cost., di plurime disposizioni del d.lgs. n. 177 del 2016, adottato in attuazione della legge n. 124 del 2015 contenente la delega per il riassetto delle funzioni di polizia, anche attraverso la soppressione del Corpo forestale dello Stato. In via preliminare, la Corte ha ribadito che "non può essere configurato un diritto fondamentale incomprimibile al mantenimento del posto di lavoro" e che, anzi, nella disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato possono essere previsti temperamenti seppur con adeguate garanzie e tutele (v. sentenze nn. 45 del 1965 e 194 del 1976). In particolare, in altre occasioni (sentenze n. 202 del 2016 e n. 388 del 2004) sono state ritenute ammissibili disposizioni che prevedevano la mobilità del personale pubblico, al fine di evitare la cessazione definitiva del rapporto di lavoro, ottenendo allo stesso tempo un contenimento della spesa per il personale e garantendo "un equilibrato contemperamento tra il mantenimento dei rapporti di lavoro e la discrezionalità legislativa connessa al processo di riordino dello Stato e degli enti pubblici (sentenza n. 79 del 2019)". Nello specifico, la Corte ha ritenuto che le "disposizioni operano con modalità graduali nella prospettiva di una tendenziale conservazione del rapporto tra funzioni e personale trasferito, in modo da preservare la sinergia tra esperienze acquisite e attività esercitate", prevedendosi, ad esempio, la facoltà di richiedere il passaggio, in contingente limitato, ad altra amministrazione statale, per coloro che scelgono di non transitare nell'Arma dei carabinieri o non vengono assegnato alle altre forze di polizia. In quest'ultimo caso, il rapporto di lavoro sarà privatizzato e verrà corrisposto un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici. La Corte, infine, non ha accolto neppure la censura basata sul fatto che il transito dall'ordinamento civile a quello militare non era disciplinato in modo da garantire una reale volontaria scelta del personale forestale. Al riguardo è stato, infatti, evidenziato che "è indubbio che lo status giuridico di militare comporta l'adempimento di doveri e obblighi e limita alcune prerogative che la Costituzione garantisce ad altri cittadini (in particolare gli artt. 1465 e seguenti del Codice ordinamento militare). Tuttavia, l'assenza di un meccanismo coercitivo al passaggio dallo status civile a quello militare e l'esigenza di assicurare un maggiore livello di efficienza

agli stessi servizi, già svolti dal Corpo forestale e ora assegnati all'Arma dei carabinieri, costituiscono elementi decisivi per ritenere la correttezza del bilanciamento tra interessi antagonisti che il legislatore delegato si è trovato a esprimere nell'ambito della concreta attuazione della riforma. Il mutamento di *status*, (…) è espressione di una nuova concezione organizzativa in cui sono le competenze – e non lo *status* – a dare la misura della professionalità".

5.2.3.11. Il trasferimento alla Scuola nazionale dell'amministrazione dei docenti ordinari e dei ricercatori dei ruoli a esaurimento della Scuola nazionale dell'economia e delle finanze (applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari)

La sentenza n. **241** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost., dell'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014 che, nell'ambito della unificazione nella Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) delle esistenti scuole di formazione per la pubblica amministrazione, ha previsto la soppressione della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF) e disciplinato la posizione dei relativi docenti. In particolare, la disciplina censurata prevede il trasferimento dei docenti ordinari e ricercatori dei ruoli a esaurimento della SSEF alla SNA, l'applicazione agli stessi dello stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari nonché la corresponsione di un trattamento economico da determinarsi sulla base del trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità. In via preliminare la Corte, dopo aver ricostruito l'evoluzione normativa della disciplina relativa ai docenti della SSEF, ha evidenziato che il riferimento allo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari "non determina affatto la trasformazione dei docenti in questione in professori universitari, né, del resto, potrebbe farlo". Infatti, pur nell'ambiguità dell'intera evoluzione della normativa relativa allo stato giuridico dei docenti della SSEF, la disposizione non può interpretarsi come volta a istituire un peculiare canale d'accesso alla docenza accademica. Ciò sarebbe in contrasto con i vari principi costituzionali che reggono l'istituzione universitaria, dall'accesso per concorso (art. 97 Cost.), alla garanzia dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), considerato che i docenti della SNA sono tali per nomina ministeriale e che la stessa SSEF è sempre stata un'istituzione alle dipendenze del Ministro delle finanze. In altri termini, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, il riferimento all'applicazione ai professori in questione dello stato giuridico dei docenti universitari "conduce a ritenere che esso sia unicamente servente all'obbiettivo, pure perseguito dalla disposizione, di rideterminare il loro trattamento economico, rendendolo 'omogeneo' (come appunto recita l'art. 21, comma 4, d.l. n. 90 del 2014, come convertito) a quello degli altri docenti della SNA, all'atto stesso in cui tutti i docenti delle varie scuole di formazione vengono in essa trasferiti". Sempre in via preliminare la Corte ha ricordato che la normativa primaria censurata ha trovato un significativo seguito a livello di normazione secondaria con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 2015, n. 202 (Regolamento recante determinazione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale dell'amministrazione) il quale, però, oltre a ribadire l'applicazione per i docenti a tempo pieno della SNA del trattamento economico annuo lordo dei professori universitari di prima fascia a tempo pieno, aggiunge l'applicazione agli stessi della disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni prevista per i professori e i ricercatori universitari a tempo pieno, previsione non contenuta nella normativa primaria. Al riguardo, la Corte ha dato atto del dibattito sviluppatosi nella giurisprudenza amministrativa in ordine al rapporto esistente tra normazione primaria e regolamentare. Per una prima tesi, infatti, la previsione regolamentare sarebbe illegittima in quanto il decreto-legge non conterrebbe alcun riferimento preciso in tema di status giuridico dei docenti della SNA né l'introduzione di alcun regime di incompatibilità, limitandosi solo a prevedere l'inserimento dei docenti del ruolo ad esaurimento della ex SSEF nella neo-riformata SNA. Il Consiglio di Stato rimettente, invece, ha espresso un orientamento interpretativo del tutto divergente, ritenendo che il regolamento citato costituisca coerente e necessaria applicazione e attuazione dell'art. 21 del d.l. n. 90 del 2014. Nel merito è stata ritenuta incongrua una prima censura della disposizione impugnata basata sull'asserita attribuzione ai docenti del ruolo ad esaurimento della soppressa SSEF trasferiti alla SNA di un unico *status* giuridico, quello dei docenti universitari, anziché tener conto della diversità delle rispettive provenienze originarie. Per la Corte tali docenti, mediante l'esercizio di un diritto di opzione (previsto dal d.m. n. 359 del 2000), hanno abbandonato le amministrazioni di provenienza, accettando di essere inquadrati nel ruolo dei «professori incaricati non temporanei» della SSEF. Conseguentemente non può richiedersi che ad ogni successiva trasformazione

della loro condizione o dell'organizzazione della SSEF il legislatore debba necessariamente tener conto, a pena d'illegittimità costituzionale, di ogni trascorsa peculiarità dello status giuridico. La scelta legislativa di considerare unitariamente i docenti del ruolo ad esaurimento della SSEF – in linea con la stessa *ratio* della disposizione censurata volta a superare le varie distinzioni di *status* presenti tra i docenti delle diverse scuole di formazione – si comprende anche in considerazione del fatto che nessuno dei professori ricorrenti ha esercitato un diritto di opzione in senso inverso per il rientro nelle amministrazioni di provenienza, come previsto dall'art. 4-*septies* del d.l. n. 97 del 2008. È stata ritenuta non fondata anche una seconda censura per lesione degli artt. 3 e 51 Cost. basata sul mancato riconoscimento ai docenti della ex SSEF del diritto di opzione tra il regime a tempo pieno e quello a tempo definito. Come ricordato in precedenza, l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, che stabilisce l'applicazione ai docenti ex SSEF dello stato giuridico dei professori o dei ricercatori universitari, "non può essere intesa nel senso che è istituito un, del tutto peculiare, canale d'accesso ai ruoli della docenza universitaria" ma deve invece intendersi "in senso unicamente servente all'obbiettivo di rideterminare il trattamento economico di quei docenti". In particolare, è stato evidenziato che per i docenti stabilmente incaricati di attività di insegnamento nella SSEF è costante la presenza di previsioni che hanno variamente introdotto incompatibilità con le attività libero-professionali. Inoltre, nell'ambito del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, cui tutti i docenti della rinnovata SNA appartengono a pieno titolo vige il principio generale di esclusività del rapporto di impiego, desumibile dalla disciplina dettata dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, che trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 98 Cost. (così la sentenza n. 566 del 1989). In altri termini, la previsione censurata è il risultato di un equilibrato contemperamento di interessi quali, da una parte, la volontà di individuare, anche per i docenti ex SSEF, il trattamento economico più vantaggioso e, dall'altra, l'obiettivo di uniformare la condizione giuridica dei docenti ex SSEF a quella di tutti gli altri docenti che afferiscono alla SNA, tramite la previsione di incompatibilità con l'attività libero-professionale. È stata, poi, dichiarata non fondata la censura con la quale è stata lamentata la lesione degli artt. 3 e 36 Cost. Secondo il rimettente la disposizione censurata – nell'attribuire ai docenti provenienti dalla SSEF «il trattamento economico spettante, rispettivamente, ai professori o ai ricercatori universitari a tempo pieno con corrispondente anzianità» – avrebbe determinato in modo irragionevole e non sorretto da motivi di tutela dell'interesse pubblico, un livellamento verso il basso del loro trattamento economico, attraverso una reformatio *in peius* di quello originariamente corrisposto, con conseguente violazione del legittimo affidamento nella certezza delle situazioni giuridiche. Per il Collegio, invece, quella censurata è scelta non irragionevole, innanzitutto perché volta a realizzare l'omogeneità di trattamento interna ai docenti della SNA, che è tra i dichiarati obbiettivi del legislatore. Essa, inoltre, non determina alcuna lesione dell'affidamento che i docenti in questione avrebbero riposto nella conservazione delle proprie pregresse retribuzioni, né la violazione del principio (di rango primario) di irriducibilità della retribuzione, a seguito della *reformatio in peius* di quella originariamente corrisposta. Diversamente, "la disposizione censurata provvede al contemperamento, nei limiti del possibile, tra due esigenze potenzialmente contrapposte: la considerazione del pregresso trattamento economico dei docenti ex SSEF, e la necessità di non determinare intollerabili disparità retributive tra tutti i docenti della rinnovata SNA". Non vale richiamare in contrario il principio di irriducibilità della retribuzione che, in forza dell'art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001, opera (sulla falsariga di quanto statuito dall'art. 2112 cod. civ. per i trasferimenti d'azienda nell'ambito del lavoro privato) anche nel pubblico impiego contrattualizzato. Infatti, tale principio, di rango legislativo primario, non trova applicazione "in assoluto, essendo derogabile ad opera di norme speciali dotate di pari rango di quella che lo prevede (…), purché una tale disciplina speciale si fondi su ragionevoli giustificazioni, quali, ad esempio, la necessità di evitare la creazione di disparità retributive, a parità di funzioni, tra i dipendenti trasferiti e quelli già in servizio nell'amministrazione ricevente". Infine, non fondata è stata ritenuta anche la censura mossa all'art. 21, comma 4, del d.l. n. 90 del 2014, in relazione agli artt. 3, 36, 38, 51 e 97 Cost., per non essere stata prevista una disciplina transitoria che consenta ai docenti in questione, in occasione della soppressione della SSEF, di scegliere tra il rientro nei ruoli di originaria provenienza e la permanenza nel modificato *status* di docente presso la SNA. Pur essendo vero che il legislatore non ha ritenuto di prevedere, a favore dei docenti ex SSEF, alcuna specifica disciplina transitoria – che in ogni caso potrebbe avere i contenuti più diversi rientrando nell'ambito di scelte discrezionali – tuttavia è stato escluso che una tale previsione sia costituzionalmente necessaria.

5.2.3.12. L'(illegittima) istituzione di fondi per il trattamento accessorio dei dipendenti regionali comandati o distaccati presso il Consiglio regionale e dei dipendenti in servizio presso le relative strutture organizzative (norme della Regione Campania)

La sentenza n. **146** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 117, secondo comma, 81 e 97, primo comma, Cost., gli artt. 2 della legge della Regione Campania n. 20 del 2002 e 1, comma 1 della legge regionale n. 25 del 2003, nella parte in cui, rispettivamente, sostituivano il comma 2 ed inserivano il comma 4 nell'art. 58 della legge regionale n. 10 del 2001, istituendo fondi aggiuntivi al fine di destinare ulteriori risorse al trattamento accessorio dei dipendenti regionali, con elargizioni indistinte per tutto il personale comandato o distaccato presso il Consiglio regionale e quello in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio, in ragione della mera attività di assistenza agli organi. Tali previsioni non trovavano riscontro nella "contrattazione collettiva nazionale di comparto cui il legislatore statale demanda la determinazione e l'assegnazione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici, anche al fine di premiare il merito e il miglioramento delle prestazioni". Le disposizioni dichiarate illegittime "hanno introdotto la previsione di un nuovo trattamento economico accessorio per il personale regionale che, oltre a non essere coerente con i criteri indicati dai contratti collettivi nazionali di comparto, è innanzi tutto in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale in materia di ordinamento civile". A questa materia (sentenze nn. 175 e 72 del 2017; 257 del 2016; 180 del 2015; 269, 211 e 17 del 2014) "deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, retta dalle disposizioni del codice civile e della contrattazione collettiva nazionale cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018)". Anche "lo spazio della contrattazione integrativa e decentrata individuato (…) come sede idonea per la destinazione di risorse aggiuntive relative al trattamento economico accessorio collegato alla qualità del rendimento individuale, è uno spazio circoscritto e delimitato dai contratti nazionali di comparto". Nella disciplina del pubblico impiego, "la fonte collettiva assume caratteristiche peculiari, proprio perché fonte di rinvio governata da precisi vincoli di spesa. In ogni caso, i criteri che essa esprime per l'attribuzione delle risorse disponibili sono vincolanti". I due livelli della contrattazione sono gerarchicamente ordinati "poiché, solo a seguito degli atti di indirizzo emanati dal Ministero e diretti all'ARAN per l'erogazione dei fondi, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, può aprirsi la sede decentrata e sotto ordinata di contrattazione". L'istituzione dei nuovi fondi da parte delle disposizioni in esame ha determinato "un aggravio della spesa per il personale regionale che per la sua importanza strategica (…) costituisce (…) nei bilanci delle amministrazioni pubbliche (...) un importante aggregato della spesa di parte corrente (sentenza n. 108 del 2011)". La spesa, in quanto "non autorizzata dal legislatore statale e quindi non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria". Nella specie, è venuto altresì in rilevo "il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile con la tutela del bilancio inteso come bene pubblico". Infine, la Corte ha puntualizzato che i commi 3 e 5 dell'art. 58 non possono più trovare applicazione, in quanto, disciplinando le modalità di erogazione e ripartizione dei fondi istituiti con le norme dichiarate illegittime, sono "destinati a seguire la stessa sorte delle disposizioni da cui dipendono (sentenza n. 123 del 2019)".

5.2.3.13. L'illegittimo riconoscimento di un'indennità aggiuntiva al personale non dirigente preposto al coordinamento delle Unità di progetto (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. **154** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3, primo comma lett. a), dello statuto speciale, dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 21 del 2018 che, sostituendo il comma 3 dell'art. 26 della legge regionale n. 31 del 1998, attribuiva al personale preposto alle Unità di progetto non in possesso di qualifica dirigenziale un'indennità aggiuntiva equiparata al trattamento spettante ai dirigenti. A seguito della riforma del pubblico impiego, la disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, compresa quella del rapporto di impiego del personale alle dipendenze delle Regioni, è retta dalle disposizioni del codice civile e della contrattazione collettiva. La stessa rientra "nella materia ordinamento civile riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017). Con riferimento alle regioni a statuto speciale, è necessario, peraltro, tenere in conto le competenze statutarie di queste ultime. Per quanto riguarda la Regione Sardegna va quindi considerata la competenza legislativa primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale di cui all'art. 3 comma 1 lett. a) dello statuto di autonomia". La norma dello Statuto "riconosce la potestà in parola nella materia ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato

economico e giuridico del personale, ma esige che essa sia esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". Si impone, quindi, il rispetto del d.lgs n. 165 del 2001, tramite il quale "nell'ambito di una visione privatistica del rapporto di pubblico impiego, il legislatore avrebbe attuato una fondamentale riforma economica e sociale della Repubblica (come peraltro risulterebbe espressamente dall'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001) sicchè le norme che traducono questa riforma costituirebbero limite invalicabile alla potestà legislativa - anche esclusiva - delle regioni". La disposizione dichiarata illegittima, ignorando del tutto la fonte contrattuale e fissando "autonomamente sia l'attribuzione che la misura della voce retributiva spettante al personale preposto al coordinamento di articolazioni organizzative regionali", ha violato il parametro statutario, in relazione all'art. 45 del d. lgs. n. 165 del 2001, il quale "ribadisce che il trattamento economico fondamentale e accessorio del personale pubblico è definito dai contratti collettivi". Essa quindi si è posta in contrasto con la norma statale, vincolante anche per le autonomie speciali, che pone una riserva di contrattazione collettiva. Inoltre, i principi fissati dalla legge statale in materia "costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di uguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale".

5.2.3.14. L'utilizzazione, da parte della Regione, di personale temporaneamente assegnato da altre amministrazioni per la realizzazione di singoli progetti sulla base di appositi protocolli (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **192**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

5.2.3.15. I contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili (norme della Regione siciliana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **96**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

5.2.3.16. La previsione di risorse finanziarie aggiuntive per i soggetti che provvedano alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino in liquidazione (norme della Regione Campania)

La sentenza n. **289** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 97 Cost. – dell'art. 1, comma 1, lett. u), della legge campana n. 29 del 2018, introduttivo del comma 5-*bis* dell'art. 49 della legge regionale n. 14 del 2016, ove si prevedono risorse finanziare aggiuntive per i soggetti che provvedano alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino della Regione, al termine dell'utilizzazione temporanea dello stesso personale. La Corte ha precisato che i consorzi di bacino sono stati costituiti, ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 10 del 1993, quali consorzi obbligatori tra Comuni per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Essi hanno altresì costituito società, alle quali hanno partecipato. I consorzi di bacino sono enti pubblici non economici, riconducibili alle amministrazioni pubbliche, anche per quanto concerne la regolamentazione del rapporto di lavoro (sentenza n. 226 del 2012). Tali consorzi sono stati successivamente posti in liquidazione e, nonostante i numerosi interventi legislativi statali e regionali, è ancora cospicuo il numero di dipendenti in attesa di collocazione. In proposito, l'art. 49, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2016 ha previsto che i soggetti attuatori del programma straordinario di cui al precedente art. 45 (i Comuni, le unioni e le associazioni di Comuni, la Città metropolitana di Napoli e le Province della Campania) sono tenuti a utilizzare a tal fine il personale dei consorzi di bacino e delle società da essi partecipate. L'utilizzo di tale personale avviene mediante assegnazione temporanea presso i soggetti attuatori, disciplinata da convenzioni previa sottoscrizione di protocolli di intesa tra i commissari liquidatori dei consorzi e i soggetti attuatori. La norma denunciata ha stabilito che, ove i soggetti attuatori dichiarino in convenzione, all'atto dell'avvio delle attività progettuali, d'impegnarsi alla stabilizzazione del personale dei consorzi di bacino, al termine del programma e del periodo di assegnazione temporanea, gli stessi soggetti possano beneficiare di ulteriori sostegni finanziari da parte della Regione. "Dunque, sebbene l'art. 49, comma 1, nel menzionare l'utilizzazione del personale faccia riferimento sia ai consorzi di bacino, sia alle società partecipate, il censurato comma 5-*bis* (…) si riferisce al solo personale dei consorzi di bacino in liquidazione. Soltanto riguardo a questi ultimi, quindi, sono previste risorse aggiuntive nel caso d'impegno alla stabilizzazione, da intendersi in realtà come un riassorbimento nei

ruoli di altre pubbliche amministrazioni", quali sono i soggetti attuatori. In conclusione, "la limitazione del campo d'applicazione della disposizione impugnata al solo personale consortile, già inserito nell'ambito del pubblico impiego, consente di escludere il contrasto con l'art. 97 Cost.".

5.2.3.17. Il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio (in particolare, il termine di liquidazione di 24 mesi nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio o dell'anzianità massima) – Monito al legislatore

La sentenza n. **159** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 e 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., nella parte in cui prevedono, rispettivamente, la liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti ai dipendenti pubblici ad opera dell'ente erogatore decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e il pagamento rateale delle indennità nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio stabiliti dagli ordinamenti di appartenenza e per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima fissata dalle norme di legge o regolamento applicabili nell'amministrazione. Alla censura di disparità di trattamento rispetto ai dipendenti privati la Corte ha replicato che "il lavoro pubblico e il lavoro privato non possono essere in tutto e per tutto assimilati" e che "le differenze, pur attenuate, permangono anche in seguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni". Il lavoro pubblico "rappresenta un aggregato rilevante della spesa di parte corrente", incidente "sul generale equilibrio tra entrate e spese del bilancio statale (...). L'esigenza di esercitare un prudente controllo sulla spesa, connaturata all'intera disciplina del rapporto di lavoro pubblico ed estranea all'ambito del lavoro privato, preclude il raffronto". Quanto alle censure di irragionevolezza e lesione della proporzionalità e adeguatezza della liquidazione quale retribuzione differita, la Corte ha puntualizzato che il suo sindacato, da un lato, "postula la valutazione della globalità del trattamento retributivo" (sentenza n. 213 del 2018) e "della complessiva disciplina in cui esso si colloca" (sentenza n. 366 del 2006) e "non può non considerare la pluralità di variabili che vengono in rilievo nell'apprezzamento discrezionale del legislatore", vincolato a tenere conto anche delle esigenze della finanza pubblica (sentenza n. 91 del 2004) e di quelle di razionale programmazione nell'impiego di risorse limitate; e, dall'altro, specificamente riguarda la situazione dei lavoratori che non hanno raggiunto i limiti di età o servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza. Nella specie, i principi di ragionevolezza e proporzionalità non sono stati violati. Il termine di ventiquattro mesi per l'erogazione dei trattamenti di fine servizio, nelle ipotesi diverse dal raggiungimento dei limiti di età o servizio, è stato introdotto già dall'art. 1, comma 22, lett. a), del d.l. n. 138 del 2011. "L'intervento del legislatore travalica l'obiettivo contingente di conseguire immediati e cospicui risparmi (…) e si raccorda, in una prospettiva di più ampio respiro, a una consolidata linea direttrice della legislazione, che si ripromette di scoraggiare le cessazioni del rapporto di lavoro in un momento antecedente al raggiungimento dei limiti di età o di servizio. La misura restrittiva in esame si colloca dunque in una congiuntura di grave emergenza economica e finanziaria, che registra un numero cospicuo di pensionamenti in un momento anteriore al raggiungimento dei limiti massimi di età o di servizio". Il denunciato differimento dell'erogazione dei trattamenti "fa riscontro a una cessazione del rapporto di lavoro che può intervenire anche quando non sia ancora maturato il diritto alla pensione. Il trattamento più rigoroso si correla alla particolarità di un rapporto di lavoro che, per le ragioni più disparate, peraltro in prevalenza riconducibili a una scelta volontaria dell'interessato, cessa anche con apprezzabile anticipo rispetto al raggiungimento dei limiti di età o di servizio. La disciplina è graduata in funzione di tale elemento distintivo sul presupposto che, proprio con il raggiungimento dei limiti indicati, si manifestino in maniera più pressante i bisogni che le indennità di fine servizio mirano a soddisfare e che impongono tempi di erogazione più spediti. L'assetto delineato dal legislatore non solo è fondato su un presupposto non arbitrario, ma è anche temperato da talune deroghe per situazioni meritevoli di particolare tutela, come la cessazione dal servizio per inabilità derivante o meno da causa di servizio, nonché per decesso del dipendente". Il regime di pagamento differito, analizzato nel peculiare contesto di riferimento, nelle finalità e nell'insieme delle previsioni che caratterizzano la relativa disciplina, non è risultato complessivamente sperequato. Le medesime considerazioni sono state svolte per il pagamento rateale delle indennità di fine servizio. L'ulteriore sacrificio imposto ai dipendenti pubblici "discende pur sempre da una cessazione anticipata dal servizio e nelle particolarità di tale fattispecie (…) rinviene la sua ragione giustificatrice. Il

meccanismo introdotto dal legislatore prevede, inoltre, una graduale progressione delle dilazioni, via via più ampie con l'incremento delle indennità, ed è pertanto calibrato in modo da favorire i beneficiari dei trattamenti più modesti e da individuare, anche per questa via, un punto di equilibrio non irragionevole". Pertanto, la disciplina, "esaminata nel suo complesso e riferita alla cessazione anticipata del rapporto di lavoro, contempera, allo stato, in modo non irragionevole i diversi interessi di rilievo costituzionale, con particolare attenzione a situazioni meritevoli di essere più intensamente protette". Sono, invece, rimaste impregiudicate le questioni concernenti il pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima. I Giudici non hanno mancato di "segnalare al Parlamento l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare. La disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto", conquistate attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa (sentenza n. 106 del 1996), "rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana".

5.2.3.18. La determinazione, con norme di interpretazione autentica, dell'indennità di buonuscita del personale della Regione Friuli-Venezia Giulia (illegittima previsione di irrilevanza del servizio prestato con rapporto a termine di diritto privato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **174**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU*.

5.2.3.19. L'introduzione del TFR nel settore pubblico e modalità di accantonamento

"(…) la peculiare modalità di gestione del TFR pubblico, mediante un accantonamento virtuale in costanza di rapporto di lavoro, non è idonea a differenziare dal punto di vista funzionale la posizione individuale maturata in un fondo pensione da un dipendente pubblico rispetto a quella maturata da un dipendente privato e, di conseguenza, a giustificare un differente regime tributario del riscatto della posizione medesima". Così la sentenza n. **218** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 23, comma 6, del d.lgs. n. 252 del 2005, nella parte in cui prevedeva che il riscatto della posizione individuale maturata in un fondo pensione da un dipendente pubblico fosse escluso dal regime fiscale più favorevole, introdotto dallo stesso d.lgs. per il rapporto di lavoro privato, ponendo in essere una duplicità di sistemi impositivi, con conseguente disparità di trattamento tra le due categorie di lavoratori. La Corte ha ribadito che "il tempo occorso per introdurre il TFR nel settore dell'impiego pubblico ha condotto alla disciplina contenuta nei d.P.C.m. 20 dicembre 1999 e 2 marzo 2001", già ritenuti dalla sentenza n. 213 del 2018 "un punto di equilibrio individuato dal legislatore e dalle parti negoziali, secondo un bilanciamento non irragionevole tra lavoratori in regime di TFR e lavoratori in regime di TFS, all'esito di un laborioso processo di armonizzazione e della necessaria gradualità che lo ha governato". Inoltre, in riferimento al meccanismo di accantonamento del TFR dei dipendenti pubblici, "se questo – per esigenze di contenimento delle risorse pubbliche – implica una temporanea sottrazione di fonti di finanziamento che i fondi pensione potrebbero altrimenti gestire direttamente, la sua disciplina non influisce però sulla quantificazione della posizione individuale maturata dall'aderente. Infatti, (...) ferma rimanendo la destinazione al finanziamento della previdenza complementare impressa anche al TFR fin dall'adesione al fondo pensione, al momento della cessazione del rapporto di lavoro pubblico l'istituto gestore (…) trasferisce al fondo il montante del TFR maturato, applicandovi lo stesso tasso di rendimento conseguito dal fondo nella gestione dell'altra componente della posizione individuale, costituita dai contributi periodici. Pertanto l'aderente che, al venir meno dei requisiti di partecipazione al fondo, eserciti il riscatto della posizione individuale maturata, vedrà quest'ultima calcolata allo stesso modo, sia se dipendente pubblico, sia se dipendente privato".

5.2.3.20. La previsione dell'automatica decadenza del segretario comunale al cessare del mandato del sindaco

Si veda, in relazione alla sentenza n. **23**, l'analoga voce in *Gli enti locali – Il segretario comunale*.

5.2.3.21. La specialità della normativa disciplinare relativa agli appartenenti alla polizia giudiziaria

La sentenza n. **150** ha sottolineato che la specialità della disciplina contenuta negli artt. 16, 17 e 18 delle norme att. cod. proc. pen. – "che regola le condotte illecite, le sanzioni irrogabili, la titolarità dell'azione disciplinare, la tutela del contraddittorio e il diritto di difesa dell'incolpato, nonché la composizione delle commissioni di disciplina" – "trova ragione nella dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria".

5.3. L'attività

5.3.1. La conferenza di servizi

La conferenza di servizi "costituisce un modulo procedimentale-organizzativo suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali e, nel contempo, un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti". "[S]e 'da un lato, risulta agevole desumere come esista un'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa; dall'altro è ugualmente agevole escludere che l'intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche la disciplina del superamento del dissenso all'interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali)' (sentenza n. 179 del 2012). (…) In continuità con tale impostazione, (…) non si può escludere che 'singoli profili della disciplina della conferenza di servizi siano riconducibili alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali' (sentenza n. 246 del 2018), coerentemente con quanto disposto dal citato art. 29, comma 2-*quater*, della legge n. 241 del 1990". Così la sentenza n. **9** per la cui disamina si veda la voce *Lo scorporo dal modulo procedimentale della conferenza di servizi di un provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico (opzione preclusa al legislatore regionale)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

5.3.2. I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore

La sentenza n. **45** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-*ter*, della legge n. 241 del 1990, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 11, 97, 117, commi primo e secondo, lett. m), Cost., 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e 6, par. 3, TUE, nella parte in cui – avendo chiarito che la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili e avendo attribuito al terzo interessato la facoltà di sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, di esperire esclusivamente l'azione avverso il silenzio *ex* art. 31 cod. proc. amm. – non prevede un termine finale per la sollecitazione rimessa al terzo e, conseguentemente, per l'esercizio dei poteri amministrativi di verifica sulla SCIA. Nel descritto contesto normativo, la fissazione di un termine è "un requisito essenziale dei poteri di verifica sulla SCIA a tutela dell'affidamento del segnalante (sentenza n. 49 del 2016)". Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, detti poteri non sono "altri" rispetto a quelli contemplati dai commi precedenti né sempre vincolati, sicché è ben possibile mutuarne la disciplina. L'art. 19 della legge n. 241 del 1990 prevede che all'immediata intrapresa dell'attività oggetto di segnalazione si accompagnino successivi poteri di controllo dell'amministrazione. In particolare, il comma 3 attribuisce alla PA un triplice ordine di poteri (inibitori, repressivi e conformativi), esercitabili entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA, dando la preferenza a quelli conformativi, se possibile; il comma 4 prevede che, decorso tale termine, quei poteri sono ancora esercitabili in presenza delle condizioni poste dal seguente art. 21-*novies*, il quale disciplina l'annullamento in autotutela degli atti illegittimi, stabilendo che debba sussistere un interesse pubblico ulteriore rispetto al ripristino della legalità, che si operi un bilanciamento fra gli interessi coinvolti e che, per i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati, il potere debba essere esercitato entro il termine massimo di diciotto mesi. Il comma 6-*bis* applica questa disciplina anche alla SCIA edilizia, riducendo il termine di cui al comma 3 da sessanta a trenta giorni e statuendo la salvezza delle disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia,

alle responsabilità e alle sanzioni previste dal d.P.R. n. 380 del 2001 e dalle leggi regionali. Ai descritti poteri e ai relativi termini la Corte ha ritenuto che faccia riferimento il comma denunciato, sulla base del dato testuale, della sua genesi e dell'evoluzione del quadro normativo. Il comma 6-*ter* è stato introdotto dal d.l. n. 138 del 2011 in aperta dialettica con la sentenza n. 15 del 2011 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, "con la finalità di escludere l'esistenza di atti amministrativi impugnabili (il cosiddetto silenzio-diniego) e quindi di limitare le possibilità di tutela del terzo all'azione contro il silenzio, inteso in modo tradizionale come inadempimento. Il riferimento alle verifiche spettanti all'amministrazione, dunque, non è finalizzato ad introdurre nuovi poteri, ma è funzionale alla sollecitazione da parte del terzo". Inoltre, la diversa opzione ermeneutica presupposta dalle censure "darebbe luogo ad una evidente incongruenza del sistema, per come si è evoluto a seguito della introduzione − ad opera della legge n. 124 del 2015 − del termine di esercizio dell'autotutela nell'art. 21-*novies* della legge n. 241 del 1990, termine reso applicabile anche ai poteri di controllo sulla SCIA (…): si avrebbe qui, infatti, un potere sempre vincolato, e quindi più incisivo, e purtuttavia temporalmente illimitato". Infine, la storia normativa e giurisprudenziale della SCIA attesta un dato di fondo: "si deve dare per acquisita la scelta del legislatore nel senso della liberalizzazione dell'attività oggetto di segnalazione, cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una – sia pur importante – parentesi puntualmente delimitata nei modi e nei tempi. Una dilatazione temporale dei poteri di verifica, per di più con modalità indeterminate, comporterebbe, invece, quel recupero dell'istituto all'area amministrativa tradizionale, che il legislatore ha inteso inequivocabilmente escludere". Le verifiche cui è chiamata l'amministrazione dal comma 6-*ter* sono, pertanto, "quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19, da esercitarsi entro i sessanta o trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6-*bis*), e poi entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all'art. 21-*novies*). Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse si estingue". Peraltro, il problema di un eventuale *vulnus* alla situazione giuridica soggettiva del terzo "indubbiamente esiste, ma trascende la norma impugnata", dovendo essere affrontato "in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell'insieme degli strumenti apprestati a tutela della situazione giuridica del terzo". Nell'ottica dell'interesse legittimo, il terzo potrà attivare, oltre agli strumenti di tutela già evidenziati, i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni (art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990); potrà sollecitare i poteri di vigilanza e repressivi di settore, spettanti all'amministrazione, ai sensi dell'art. 21, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990, come, ad esempio, quelli in materia di edilizia, regolati dagli artt. 27 e ss. del d.P.R. n. 380 del 2001 ed espressamente richiamati dall'art. 19, comma 6-*bis*; avrà la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della PA in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica (art. 21, comma 2-*ter*, della legge n. 241 del 1990 ove si fa espressamente salva la connessa responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente, ove la segnalazione certificata non fosse conforme alle norme vigenti). Al di là delle modalità di tutela dell'interesse legittimo, rimane il fatto giuridico di un'attività che si assuma illecita, nei confronti della quale valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, eventualmente in forma specifica. Tutto ciò, comunque, "non esclude l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere".

5.3.3. La definizione dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa (irragionevole introduzione di un termine di decadenza per l'esercizio del diritto al rimborso nei confronti dello Stato)

La sentenza n. **54** ha dichiarato illegittimo, per violazione dei principi di tutela dell'affidamento e ragionevolezza (art. 3 Cost.), l'art. 31 del d.l. n. 4 del 2006, come convertito, in quanto prevedeva che la definizione dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa avvenisse nei termini delle istruttorie ministeriali effettuate a seguito delle comunicazioni e delle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005. Secondo la Corte, la disposizione censurata, precludendo, a partire dal 31 agosto 2005, la possibilità di ottenere la copertura dei disavanzi derivanti dal subentro nelle funzioni, incideva su una fattispecie sorta nella vigenza della precedente disciplina e non ancora esaurita,

in ragione del residuo spazio temporale in cui era ancora possibile avanzare le richieste di rimborso. Il Collegio ha sottolineato che, con l'introduzione di un termine per la presentazione delle istanze, è stato innovato il meccanismo attraverso il quale lo Stato aveva sino ad allora provveduto al ripianamento del disavanzo maturato alla data del conferimento a Regioni ed enti locali di funzioni in materia di trasporto pubblico locale. Preso atto che crediti derivanti da transazioni, liti giudiziarie, erogazioni di trattamenti di fine rapporto, obbligazioni relative a periodi precedenti al 2000, potessero non essere stati ancora definiti in sede giudiziale e, quindi, non fossero state ancora avanzate istanze di rimborso al Ministero, è stato ritenuto che l'assetto normativo preesistente alla disposizione denunciata fosse "tale da far sorgere nelle aziende interessate la ragionevole fiducia nella possibilità di esercitare il diritto al rimborso, una volta conclusi gli eventuali giudizi, sino al termine ordinario di prescrizione di questo diritto. La fonte legale dell'obbligazione statale (…), l'anteriorità dei fatti generatori delle obbligazioni rispetto al conferimento delle funzioni ed il decorso di un quinquennio senza alcuna modifica di tale assetto hanno consolidato il legittimo affidamento circa la possibilità di ottenere il ripianamento di tali disavanzi, rendendo per ciò stesso censurabile l'intervento legislativo in esame". La discrezionalità di cui gode il legislatore in materia è stata, pertanto, esercitata in modo irragionevole: "l'introduzione di un termine di decadenza, già decorso al momento dell'entrata in vigore della disposizione che lo ha previsto, ha definitivamente precluso la possibilità di ottenere il rimborso di oneri già sostenuti". La censurata disposizione non ha trovato adeguata giustificazione nemmeno nell'interesse dello Stato alla riduzione della spesa pubblica. Infatti, "se l'obiettivo di ridurre il debito può giustificare scelte anche assai onerose e, sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento, esso non può essere perseguito senza una equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco e, in particolare, non può essere raggiunto trascurando completamente gli interessi dei privati, con i quali va invece ragionevolmente contemperato (sentenza n. 216 del 2015). Nel caso in esame, non risulta che l'interesse alla riduzione della spesa pubblica sia stato adeguatamente bilanciato rispetto al sacrificio imposto alle imprese che, anche dopo il 31 agosto 2005, continuavano a vantare crediti. Infatti, la disposizione censurata comporta *tout court* l'estinzione di tali obbligazioni e non lascia alcun residuo margine temporale per esercitare il credito (…). D'altra parte, il tenore letterale della disposizione censurata non consente neppure di riferirla all'accertamento di eventuali sopravvenienze attive, cui lo Stato – in ipotesi – avrebbe rinunciato".

5.3.4. Le sanzioni amministrative previste per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate (illegittima esclusione dell'applicazione retroattiva delle modifiche **in mitius***)*

La sentenza n. **63** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella parte in cui escludeva l'applicazione retroattiva delle modifiche apportate dal successivo comma 3 alle sanzioni amministrative previste per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate disciplinato dall'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998. Il citato comma 3, nell'escludere l'applicazione dell'art. 39, comma 3, della legge n. 262 del 2005, ha ripristinato la cornice edittale originariamente stabilita dalla legge n. 62 del 2005: sanzioni amministrative pecuniarie da ventimila a tre milioni di euro (aumentabili fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dall'illecito, ove apparissero inadeguate avuto riguardo alle qualità personali del colpevole o all'entità del medesimo prodotto o profitto) che il legislatore del 2005, nel volgere di pochi mesi, "sull'onda di noti scandali finanziari", aveva deciso di quintuplicare, innalzandole a centomila euro nel minimo e quindici milioni di euro nel massimo. L'impugnato comma 2, dal canto suo, limitava l'applicazione del più mite e originario trattamento sanzionatorio alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle pertinenti disposizioni regolamentari demandate alla CONSOB e alla Banca d'Italia, escludendone l'applicazione retroattiva ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. del 2015. La Corte ha rammentato che il principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale, applicabile anche alle sanzioni amministrative aventi natura "punitiva", è fondato su ambedue gli evocati parametri e che eventuali deroghe al principio devono superare un vaglio positivo di ragionevolezza "in relazione alla necessità di tutelare controinteressi di rango costituzionale". Alle sanzioni amministrative previste per l'abuso di informazioni privilegiate è stata riconosciuta natura "punitiva" e, come tali, esse sono state ricondotte nell'ambito di applicazione del principio di retroattività *in mitius* e, in generale, delle garanzie che la Costituzione e il diritto internazionale dei diritti umani assicurano alla materia penale. La deroga alla retroattività *in mitius* stabilita dalla norma censurata non ha però superato il "vaglio positivo di ragionevolezza". Quanto alla natura delle sanzioni in esame, le sentenze nn. 223 del 2018 e 68 del 2017 hanno già affermato "la natura

sostanzialmente punitiva della confisca per equivalente prevista per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate": tale qualificazione non poteva che "necessariamente estendersi anche alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista per il medesimo illecito". Essa "non può essere considerata come una misura meramente ripristinatoria dello *status quo ante*, né semplicemente mirante alla prevenzione di nuovi illeciti. Si tratta, infatti, di sanzione dall'elevatissima carica afflittiva, che può giungere, oggi, sino a cinque milioni di euro (a loro volta elevabili sino al triplo ovvero al maggior importo di dieci volte il profitto conseguito o le perdite evitate), e che è comunque sempre destinata, nelle intenzioni del legislatore, a eccedere il valore del profitto in concreto conseguito dall'autore, a sua volta oggetto, di separata confisca. Una simile carica afflittiva si spiega soltanto in chiave di punizione dell'autore dell'illecito in questione, in funzione di una finalità di deterrenza, o prevenzione generale negativa, che è certamente comune anche alle pene in senso stretto. Del resto, proprio in considerazione della «finalità repressiva» di questa sanzione amministrativa e del suo «elevato carico di severità», la Corte di giustizia UE ha recentemente affermato la sua natura «penale» ai sensi dell'art. 50 CDFUE (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 marzo 2018, Di Puma e altri, in cause C-596/16 e C-596/16, paragrafo 38)". Quanto alla verifica di ragionevolezza della censurata deroga alla retroattività *in mitius*, la Corte ha sottolineato come, nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, il Governo abbia dichiarato la propria intenzione di escludere il principio del *favor rei* "sia per la sospetta irragionevolezza dell'introduzione di detto principio con riferimento solo ad alcune disposizioni, sia per evitarne l'applicazione a tutti i procedimenti ancora *sub iudice*, con conseguente rischio di ripercussioni negative su procedimenti sanzionatori in corso". La prima ragione è apparsa *ictu oculi* infondata: "è semmai la mancata generalizzata previsione della retroattività delle modifiche sanzionatorie *in melius* a essere sospetta di irragionevolezza, e bisognosa pertanto di una specifica giustificazione in termini di necessità di tutela di controinteressi costituzionalmente rilevanti. Tali controinteressi non possono, d'altra parte, identificarsi semplicemente nell'esigenza di evitare ripercussioni negative su procedimenti sanzionatori in corso, posto che l'influenza della *lex mitior* sui procedimenti sanzionatori non ancora conclusi al momento della sua entrata in vigore è la conseguenza necessaria del principio di retroattività della *lex mitior* stessa". Né la scelta del legislatore di posporre l'entrata in vigore delle modifiche al regime sanzionatorio degli illeciti previsti dalla Parte V del d.lgs. n. 58 del 1998 al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni regolamentari della Banca d'Italia e della CONSOB è apparsa sorretta dalla finalità di tutelare cogenti controinteressi di rango costituzionale, "di importanza assimilabile a quella che legittimò, nella valutazione delle (…) sentenze n. 72 del 2008 e n. 236 del 2011, la deroga alla retroattività delle disposizioni più favorevoli in materia di prescrizione del reato introdotte dalla legge n. 251 del 2005 con riferimento ai giudizi pendenti in grado di appello (ove si trattava di evitare, per effetto della maturazione dei più brevi termini di prescrizione introdotti dalla nuova disciplina, la dispersione di tutte le attività processuali svolte nei giudizi già conclusi in primo grado, rispetto a fatti che continuavano a essere considerati come reato e a essere puniti con la medesima pena in vigore al momento della loro commissione). I menzionati regolamenti della Banca d'Italia e della CONSOB, infatti, concernono pressoché esclusivamente la procedura di accertamento della sanzione, e non influiscono sulla configurazione degli illeciti, né – se non in misura marginalissima – sulla modalità di determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie". Conseguentemente, la scelta del legislatore di derogare alla retroattività dei nuovi e più favorevoli quadri sanzionatori risultanti dal d.lgs. n. 72 del 2015 ha sacrificato irragionevolmente "il diritto degli autori dell'illecito di abuso di informazioni privilegiate a vedersi applicare una sanzione proporzionata al disvalore del fatto, secondo il mutato apprezzamento del legislatore. Mutato apprezzamento che riflette, evidentemente, la consapevolezza del carattere non proporzionato di un minimo edittale di centomila euro". La dichiarazione di illegittimità è stata estesa in via consequenziale alla mancata previsione, nel comma censurato, della retroattività delle modifiche apportate dal comma 3 alle corrispondenti sanzioni amministrative stabilite per l'illecito di manipolazione del mercato di cui all'art. 187-*ter* del d.lgs. n. 58 del 1998. "Tale illecito è, infatti, corredato da un quadro sanzionatorio identico a quello previsto dall'art. 187-*bis*, rispondente esso pure a un'evidente logica punitiva, già riconosciuta come tale dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, paragrafi 94-101), dalla Corte di giustizia UE (Grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, Garlsson e altri, in causa C-537/16, paragrafi 34-35) e dalla stessa Corte di cassazione (sezione quinta civile, sentenza 30 ottobre 2018, n. 27564)". Anche rispetto alla disciplina sanzionatoria di tale illecito, la deroga al principio di retroattività della *lex mitior* apportata dal legislatore delegato non ha superato il vaglio positivo di ragionevolezza, per le medesime ragioni prima evidenziate.

5.3.5. La confisca, diretta o per equivalente, del profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (illegittima estensione della misura al prodotto e ai beni utilizzati per commetterli; pronuncia susseguente a monito inascoltato)

"In materia penale, la giurisprudenza di questa Corte considera costituzionalmente illegittime pene manifestamente sproporzionate per eccesso in relazione alla gravità del reato, in ragione del loro contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost. (...) Sanzioni amministrative manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità dell'illecito violano, dal canto loro, l'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione, nonché – nell'ambito del diritto dell'Unione europea – l'art. 49, paragrafo 3, CDFUE (...). La confisca (…) del prodotto degli illeciti previsti dal Titolo I-*bis*, Capo III, del d.lgs. n. 58 del 1998 e dei beni utilizzati per commetterli conduce a risultati sanzionatori manifestamente sproporzionati per eccesso rispetto alla gravità degli illeciti". Così la sentenza n. **112** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 11, 42, 117, primo comma, Cost., 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, 17 e 49, par. 3, CDFUE, dell'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 (nel testo originariamente introdotto dalla legge n. 62 del 2005), nella parte in cui prevedeva la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito di abuso di informazioni privilegiate (o di manipolazione del mercato) e dei beni utilizzati per commetterlo, e non del solo profitto. Secondo le consolidate coordinate penalistiche, delle quali il lessico utilizzato nella disposizione censurata è debitrice, prodotto di un illecito è "il risultato empirico dell'illecito, cioè le cose create, trasformate, adulterate o acquistate mediante il reato", sicché "costituiscono prodotto tutte le cose materiali che, in una prospettiva puramente causale, derivano dalla commissione dell'illecito". In questa logica, "il prodotto di un illecito come l'abuso di informazioni privilegiate – che consiste, nel suo nucleo essenziale, nel compimento di operazioni di compravendita di strumenti finanziari da parte di chi possieda un'informazione ancora riservata, la cui successiva diffusione al pubblico potrebbe determinare una variazione del prezzo di tali strumenti – non può che essere rappresentato dall'insieme degli strumenti acquistati, ovvero dall'intera somma ricavata dalla loro vendita". "Il profitto è, invece, l'utilità economica conseguita mediante la commissione dell'illecito. Nelle ipotesi di acquisto di strumenti finanziari, il profitto consiste dunque nel risultato economico dell'operazione valutato nel momento in cui l'informazione privilegiata della quale l'agente disponeva diviene pubblica, calcolato più in particolare sottraendo al valore degli strumenti finanziari acquistati il costo effettivamente sostenuto dall'autore per compiere l'operazione, così da quantificare l'effettivo guadagno (in termini finanziari, la plusvalenza) ovvero (…) il risparmio di spesa che l'agente abbia tratto dall'operazione. Nelle ipotesi di vendita di strumenti finanziari sulla base di un'informazione privilegiata, il profitto conseguito non potrà invece che identificarsi nella perdita evitata in rapporto al successivo deprezzamento degli strumenti, conseguente alla diffusione dell'informazione medesima; e dunque andrà calcolato sulla base della differenza tra il corrispettivo ottenuto dalla vendita degli strumenti finanziari, e il loro successivo (diminuito) valore". "Quanto infine ai beni utilizzati per commettere l'illecito, in tema di abusi di mercato essi – lungi dal poter essere identificati nei tradizionali *instrumenta sceleris*, in genere rappresentati da cose intrinsecamente pericolose se lasciate nella disponibilità del reo (…) – non possono che consistere nelle somme di denaro investite nella transazione, ovvero negli strumenti finanziari alienati dall'autore". Mentre l'ablazione del profitto ha una mera funzione ripristinatoria della situazione patrimoniale precedente in capo all'autore, la confisca del prodotto così come quella dei beni utilizzati per commettere l'illecito "hanno un effetto peggiorativo rispetto alla situazione patrimoniale del trasgressore. Tali forme di confisca assumono pertanto una connotazione punitiva, infliggendo all'autore dell'illecito una limitazione al diritto di proprietà di portata superiore (e, di regola, assai superiore) a quella che deriverebbe dalla mera ablazione dell'ingiusto vantaggio economico ricavato dall'illecito". Allo stesso modo, la Corte Suprema degli Stati Uniti ha recentemente affermato la natura "punitiva", e non meramente ripristinatoria, della misura funzionalmente analoga del *disgorgement* applicato dalla *Security Exchange Commission* (sentenza 5 giugno 2017, Kokesh contro SEC). Nel vigente sistema sanzionatorio degli abusi di mercato, la predominante componente punitiva insita nella confisca del prodotto e dei beni utilizzati si aggiunge all'afflizione determinata dalle altre sanzioni previste dal d.lgs. del 1998. In particolare, la cornice edittale della sanzione amministrativa pecuniaria è "di eccezionale severità, potendo giungere sino ad un massimo (…) di cinque milioni di euro, aumentabili in presenza di particolari circostanze fino al triplo, ovvero fino al maggiore importo di dieci volte il profitto conseguito ovvero le perdite evitate per effetto dell'illecito". A giudizio della Corte, "la combinazione tra una

sanzione pecuniaria di eccezionale severità, ma graduabile in funzione della concreta gravità dell'illecito e delle condizioni economiche dell'autore dell'infrazione, e una ulteriore sanzione anch'essa di carattere punitivo come quella rappresentata dalla confisca del prodotto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito, che per di più non consente all'autorità amministrativa e poi al giudice alcuna modulazione quantitativa, necessariamente conduce, nella prassi applicativa, a risultati sanzionatori manifestamente sproporzionati". Peraltro, già la sentenza n. 252 del 2012 aveva ammonito circa il rischio di eccessi punitivi e le conseguenze *ultra modum* "che possono scaturire, in determinati contesti, dalla previsione della confisca obbligatoria, non solo del profitto, ma anche dei beni strumentali alla commissione dell'illecito" e che costituivano "un problema in sé reale e avvertito, da sottoporre all'attenzione del legislatore". A tale sollecitazione il legislatore ha risposto con la legge n. 163 del 2017 che ha delegato il Governo a rivedere la norma denunciata in modo da assicurare l'adeguatezza della confisca, stabilendo che abbia ad oggetto, anche per equivalente, il profitto dell'illecito. Tuttavia, il d.lgs. n. 107 del 2018 ha finito per confermare la confiscabilità tanto del profitto quanto del prodotto dell'illecito, espungendo il riferimento ai beni utilizzati ma riproponendo in sostanza nella nuova disposizione i vizi che affliggevano quella previgente. Perciò, la dichiarazione di illegittimità è stata estesa in via consequenziale all'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. n. 107 del 2018, nella parte in cui prevedeva la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito, e non del solo profitto, per contrasto con tutti gli evocati parametri. La pronuncia parzialmente ablativa non ha incontrato alcun ostacolo nel diritto dell'Unione europea che non impone la confisca del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo. Infatti, il Regolamento n. 596/2014 – nel richiedere agli Stati membri, all'art. 30, par. 2, lett. b), di prevedere la restituzione dei guadagni realizzati o delle perdite evitate grazie alla violazione, per quanto determinabili – allude senza equivoco al solo vantaggio economico (in termini di guadagno o perdita evitata) ottenuto dal compimento di un'operazione in condizioni di asimmetria informativa e in violazione di un dovere di astensione (per effetto del possesso di un'informazione privilegiata) rispetto alla generalità degli operatori del mercato.

5.3.6. Le sanzioni amministrative a tutela dell'attività di vigilanza della CONSOB

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **117**, la voce *Il rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità alla Corte di giustizia in tema di diritto al silenzio della persona chiamata a rispondere in sede di audizione disposta dalla CONSOB nell'ambito dell'attività di vigilanza (estensibilità del diritto a non rendere dichiarazioni di natura confessoria al campo delle sanzioni amministrative "punitive")* in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea.*

5.3.7. La riscossione del contributo unificato e la notifica dell'invito al pagamento al domicilio eletto nel processo tributario

Si veda, in relazione alla sentenza n. **67**, l'analoga voce in *I tributi – La riscossione*.

5.3.8. Il diniego di rilascio della patente di guida a soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti

La sentenza n. **80** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 120, comma 1, cod. strada (come sostituito dalla legge n. 94 del 2009), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 11, 16, 25, 111, 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, nella parte in cui – inibendo il conseguimento della patente di guida, tra gli altri, ai condannati per i reati in materia di stupefacenti *ex* artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 – si applicherebbe retroattivamente anche in relazione ai reati commessi prima dell'entrata in vigore della novella del 2009 e configurerebbe il diniego di rilascio del titolo in termini di rigido automatismo. Preliminarmente, si è rammentato che la sentenza n. 22 del 2018 ha giudicato illegittimo il comma 2 dell'art. 120, nella parte in cui, con riguardo all'ipotesi di condanna per reati in materia di stupefacenti intervenuta successivamente al rilascio della patente, disponeva che il prefetto provvedesse, anziché potesse provvedere, alla revoca della patente; la pronuncia ha, invece, rigettato l'ulteriore questione relativa all'applicabilità della revoca a persone condannate per reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge del 2009 (restando esclusa la revoca solo in presenza di reati per i quali, antecedentemente a tale data, sia stata pronunciata sentenza ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., stante la componente negoziale del patteggiamento: sentenza n. 281 del 2013). In primo luogo, la Corte ha reputato "erroneamente presupposta dal rimettente" la natura "sostanzialmente sanzionatoria della non conseguibilità della patente, in ragione di subite condanne per reati in materia di stupefacenti". In conformità a quanto già ritenuto nella sentenza del 2018, "anche il diniego di rilascio del titolo di guida

non ha natura sanzionatoria, né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale, ma rappresenta la constatazione dell'insussistenza originaria (o sopravvenuta) dei requisiti morali prescritti per il conseguimento di quel titolo di abilitazione". Esclusa in radice la natura sanzionatoria o comunque afflittiva della condizione ostativa, è risultata "non pertinente l'evocazione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sui criteri per l'attribuibilità di natura sostanzialmente penale a sanzioni non formalmente tali. Mentre – nella logica (appunto non punitiva ma individuativa delle condizioni soggettive ostative al conseguimento o al mantenimento del permesso di guida) che ispira la novella del 2009 – il diniego della patente anche per reati, in materia di stupefacenti, commessi anteriormente alla entrata in vigore della disposizione censurata, attiene al piano degli effetti riconducibili all'applicazione *ratione temporis* della norma". In secondo luogo, non sono state ritenute riferibili al diniego del titolo abilitativo le ragioni che hanno comportato il superamento dell'automatismo della revoca prefettizia ad opera della sentenza del 2018: "per un verso, la contraddittorietà dell'automatismo di tale revoca «rispetto alla discrezionalità della parallela misura del ritiro della patente che, ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 309 del 1990, il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione può disporre» e, per altro verso, la «indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida» a fronte della varietà di fattispecie cui possono aver riguardo i reati presupposti". Invero, il diniego "riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato"; né si è ravvisata quella contraddizione, "che ha assunto decisivo rilievo in tema di revoca della patente, tra obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie di reato". Infine, l'effetto ostativo al conseguimento della patente "non incide in modo indifferenziato sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti. La diversa gravità del reato commesso, unitamente alla condotta del reo successiva alla condanna, assume, infatti, determinante rilievo ai fini del possibile conseguimento (…) di un provvedimento riabilitativo (…), che restituisce al condannato il diritto a richiedere la patente di guida". Ad ogni modo, "la libertà di circolare non comporta, di per sé, il diritto di guidare veicoli a motore".

5.3.9. Il contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni, ad esse assegnate nell'ambito del riordino delle Province, relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità e al supporto organizzativo del servizio di istruzione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **83**, l'analoga voce in *I rapporti economici – L'assistenza*.

5.3.10. Il potere della Regione di nominare un commissario straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, per comprovati motivi e in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **87**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – La tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

5.3.11. Il divieto di rilascio del porto d'armi ai condannati a pena detentiva per furto (assenza di un apprezzamento amministrativo discrezionale)

La sentenza n. **109** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lett. a), del TULPS, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede un generalizzato divieto di rilasciare il porto d'armi alle persone condannate a pena detentiva per il reato di furto, senza consentire alcun apprezzamento discrezionale all'Autorità amministrativa competente. La Corte non ha condiviso le censure del giudice remittente secondo il quale l'automatismo preclusivo stabilito dalla disposizione censurata contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di proporzionalità sanciti dall'art. 3 Cost., in quanto non consentirebbe di attribuire alcun rilievo a circostanze successive alla condanna, non differenzierebbe i fatti di reato di particolare tenuità – che potrebbero non dare luogo ad alcuna condanna ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. – e configurerebbe una disciplina irragionevolmente più severa di quella apprestata da altre disposizioni – quale quella in materia di concessione della patente di guida – che attribuiscono effetti favorevoli alla riabilitazione intervenuta dopo la condanna. Per la Corte, invece, la disciplina censurata non è irragionevole in quanto "il porto d'armi non costituisce un diritto assoluto, rappresentando, invece, eccezione al normale divieto di portare le armi e che può divenire operante soltanto nei confronti di persone riguardo alle quali esista la perfetta e

completa sicurezza circa il 'buon uso' delle armi stesse". Inoltre, "[d]alla eccezionale permissività del porto d'armi e dai rigidi criteri restrittivi regolatori della materia deriva che il controllo dell'autorità amministrativa deve essere più penetrante rispetto al controllo che la stessa autorità è tenuta ad effettuare con riguardo a provvedimenti permissivi di tipo diverso, talora volti a rimuovere ostacoli a situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari i richiedenti" (sentenza n. 440 del 1993). La Corte ha concluso evidenziando che "proprio in ragione dell'inesistenza, nell'ordinamento costituzionale italiano, di un diritto di portare armi, deve riconoscersi in linea di principio un ampio margine di discrezionalità in capo al legislatore nella regolamentazione dei presupposti in presenza dei quali può essere concessa al privato la relativa licenza, nell'ambito di bilanciamenti che – entro il limite della non manifesta irragionevolezza – mirino a contemperare l'interesse dei soggetti che richiedono la licenza di porto d'armi per motivi giudicati leciti dall'ordinamento e il dovere costituzionale di tutelare, da parte dello Stato, la sicurezza e l'incolumità pubblica (su tale dovere, *ex plurimis*, sentenze n. 115 del 1995, n. 218 del 1988, n. 4 del 1977, n. 31 del 1969 e n. 2 del 1956): beni, questi ultimi, che una diffusione incontrollata di armi presso i privati potrebbe porre in grave pericolo, e che pertanto il legislatore ben può decidere di tutelare anche attraverso la previsione di requisiti soggettivi di affidabilità particolarmente rigorosi per chi intenda chiedere la licenza di portare armi".

5.3.12. Le sanzioni amministrative per la "installazione difforme" di cartelli pubblicitari

La sentenza n. **113** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 23, comma 12, del d.lgs. n. 285 del 1992, nel testo sostituito dall'art. 36, comma 10-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nella parte relativa alla determinazione della sanzione pecuniaria per la installazione di cartelloni pubblicitari in modo difforme dalle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio. Il nuovo regime sanzionatorio, stabilito dal citato art. 23, è stato ritenuto dalla Corte manifestamente irragionevole in quanto "il comma 10-*bis* dell'art. 36 del d.l. n. 98 del 2011 – che ha sostituto il comma 12 dell'art. 23 del d.lgs. n. 285 del 1992 – ripete il contenuto di un emendamento (…) introdotto in sede di conversione (…), non illustrato dalla sua proponente e non discusso, né in commissione né durante i lavori nelle aule parlamentari, non altrimenti spiegabile che in funzione compensativa di altre voci di spesa recate dal medesimo d.l. n. 98. Per effetto di una tale occasionale e non sistematica riformulazione (…) il regime sanzionatorio della installazione difforme di cartelli pubblicitari – che, nel testo previgente di detta norma, era (comma 12) corrispondente a meno della metà di quello (comma 11) riferibile alla installazione abusiva – è risultato, invece, inspiegabilmente più che triplicato nel minimo, e quasi decuplicato nel massimo, rispetto al trattamento sanzionatorio di quest'ultima, ben più grave, fattispecie di illecito". La risposta sanzionatoria risulta, pertanto, contraddittoriamente invertita all'interno delle ipotesi elencate nel predetto art. 23, il quale "finisce con il punire più severamente la condotta di installazione non conforme a prescrizione autorizzativa, innegabilmente connotata da minor disvalore rispetto a quella di installazione di cartello pubblicitario del tutto priva di autorizzazione". Inoltre, l'aumento della sanzione relativa alla infrazione meno grave in materia di pubblicità, operato senza alcuna plausibile ragione, risulta essere una misura eccessiva e non proporzionata. "E ciò, per di più, con il duplice distorsivo effetto di rendere, per un verso, più conveniente per il privato la condotta totalmente abusiva e, per altro verso, ampiamente più remuneratoria per l'autorità di vigilanza la verifica di conformità dei cartelli autorizzati". I Giudici hanno precisato, inoltre, che alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del novellato comma 12 dell'art. 23, nella parte relativa alla misura della sanzione amministrativa, consegue che l'infrazione per inosservanza delle prescrizioni autorizzative contenute nel comma stesso ricade nella generale previsione sanzionatoria di cui al comma 11 del medesimo art. 23. L'operata *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata non incide su di una "una eventuale non unitaria e più graduata risposta sanzionatoria alle due fattispecie della installazione difforme e di quella abusiva, che tenga conto del rispettivo diverso disvalore", che attiene all'ambito delle scelte discrezionali riservate al legislatore.

5.3.13. La sanzione amministrativa pecuniaria per l'omessa comunicazione di documenti, dati e notizie richiesti dal Ministero dello sviluppo economico o dall'AGCOM in materia di servizi di comunicazione elettronica

La sentenza n. **115** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 98, comma 9, del d.lgs. n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede che ai soggetti che non provvedono, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero dello

sviluppo economico o dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, gli stessi, secondo le rispettive competenze, comminano una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 15.000,00 ad euro 1.150.000,00, senza distinguere tra piccoli imprenditori e grandi società di telecomunicazione. Per la Corte "la severità della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla disposizione censurata non è sufficiente per qualificare la scelta operata dal legislatore come manifestamente irragionevole o arbitraria. La sanzione colpisce infatti una condotta che presenta profili di particolare rilievo, giacché l'omessa comunicazione degli elementi richiesti impedisce all'autorità competente di acquisire dati, documenti e informazioni necessari per controllare l'osservanza da parte degli operatori economici delle condizioni e degli obblighi cui la legge assoggetta l'esercizio delle delicate attività di gestione delle reti e di fornitura dei servizi di comunicazione elettronica a uso pubblico". La Corte non ha ravvisato, neppure, una irragionevolezza della disciplina nella parte in cui prevede lo stesso trattamento sia per i piccoli che per i grandi imprenditori in quanto "la particolare ampiezza della 'forbice' tra minimo e massimo edittale (da 15.000 euro a 1.150.000 euro) consente all'autorità chiamata ad irrogare la sanzione di calibrarne in concreto la misura in rapporto alla maggiore o minore gravità della violazione (ordinanza n. 109 del 2004) e di differenziarla, se del caso, anche in considerazione delle dimensioni dell'impresa, le quali possono influire sulla valutazione della condotta degli autori della stessa violazione". Infine, è stata ritenuta non fondata anche la questione prospettata con riferimento all'art. 97 Cost., sull'assunto che l'indiscriminato inasprimento della sanzione indurrebbe gli autori dell'illecito a promuovere giudizi di opposizione a ordinanza-ingiunzione, con aggravio del contenzioso giudiziario e mancato soddisfacimento dell'amministrazione, finendo per pregiudicare il buon andamento e l'efficacia dell'azione amministrativa. Infatti – posto che "il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari" (sentenze nn. 91 del 2018, 65 del 2014, 272 del 2008; ordinanze nn. 158 del 2014, 84 del 2011 e 408 del 2008) – le ipotizzate conseguenze della quantificazione legislativa della misura della sanzione "si risolvono (…) in un – indimostrato – mero inconveniente di fatto, inidoneo a determinare un problema di legittimità costituzionale" (sentenza n. 157 del 2014; ordinanza n. 206 del 2016).

5.3.14. Le sanzioni amministrative per violazioni in materia di pesca (norme della Regione Abruzzo)

La sentenza n. **134** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. – dell'art. 8 della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2018 il quale, sostituendo l'art. 30 della legge regionale n. 28 del 2017, commina (lett. n) la sanzione da euro 100 a 500 per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dal precedente art. 26 e (lett. w) la sanzione da euro 100 a 600 per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata. Quanto alla lett. n), il rinvio all'art. 26 "consente agevolmente ai destinatari della norma di avere contezza dei precisi contorni del divieto sanzionato. Anzitutto, il comma 1 dell'art. 26 determina direttamente i periodi di pesca in vigore per un numero rilevante di specie ittiche. I commi 2 e 3 dell'art. 26, poi, rinviano per la determinazione dei periodi di pesca relativi a un numero più limitato di specie (arborella meridionale, coregone nasello, rovella, trota macrostigma e anguilla) ai piani di gestione previsti – a loro volta – dalla Carta ittica regionale, di cui al precedente art. 7, ovvero dal regolamento (CE) n. 1100/2007 del Consiglio, del 18 settembre 2007, che istituisce misure per la ricostituzione dello stock di anguilla europea". Quanto alla lett. w), "la considerazione dell'intero corpo della legge regionale in parola consente abbastanza agevolmente di individuare le singole disposizioni di divieto (…) che disciplinano periodi, orari e acque in cui la pesca è consentita o vietata" (ad esempio, gli artt. 3, comma 4, 20, comma 5, 24, comma 16, e 9, comma 2, lett. e). "L'agevole conoscibilità per i loro destinatari di tutte queste disposizioni, implicitamente richiamate (…), è d'altra parte garantita dal òcalendario ittico regionale, nel quale vengono riprodotte tutte le prescrizioni sanzionate dalla disposizione impugnata, e che risulta essere stato adottato e pubblicato per l'anno 2019".

5.3.15. I termini per la promozione e la conclusione del procedimento disciplinare a carico di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria già condannati definitivamente in sede penale per i medesimi fatti

La sentenza n. **150** ha dichiarato inammissibili, per incompleta ricostruzione e ponderazione del quadro normativo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.lgs. n. 271 del 1989, impugnato, in relazione agli artt. 3 e 97, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che, nel

procedimento disciplinare nei confronti di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria instaurato a seguito di definitiva condanna penale per i medesimi fatti oggetto di incolpazione, si applichino i termini per la promozione e la conclusione del procedimento stabiliti dall'art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990 (secondo il quale la destituzione può sempre essere inflitta all'esito del procedimento disciplinare che deve essere proseguito o promosso entro centottanta giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna e concluso nei successivi novanta giorni). Invero, il quadro normativo di riferimento, per quanto attiene agli effetti del giudicato penale nei procedimenti disciplinari contro i pubblici dipendenti, è stato profondamente innovato dalla legge n. 97 del 2001, "la quale per un verso prevede che anche la sentenza penale irrevocabile di condanna e quella di applicazione della pena su richiesta abbiano efficacia nel giudizio disciplinare (…), per altro verso regola il rapporto tra processo penale e procedimento disciplinare". In particolare, l'art. 5, comma 4, stabilisce che, ove sia pronunciata sentenza penale irrevocabile di condanna nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare, che deve avere inizio o, in caso di intervenuta sospensione, proseguire entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o ente competente e deve concludersi entro centottanta giorni decorrenti dal termine di inizio o proseguimento. "Nell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza civile e amministrativa, l'art. 5, comma 4, della legge n. 97 del 2001 ha in sostanza riformulato la disciplina dell'art. 9, comma 2, della legge n. 19 del 1990 relativamente ai rapporti tra il procedimento penale conclusosi con sentenza irrevocabile di condanna e il procedimento disciplinare instaurato (o proseguito dopo la sospensione) per gli stessi fatti (…) ed è applicabile (…) a tutto il settore del pubblico impiego, ivi compresi gli appartenenti alle Forze armate e alla Polizia di Stato"; inoltre, si tratta di una norma che "trova applicazione nei procedimenti disciplinari destinati a sfociare in qualsiasi sanzione". "La disposizione censurata avrebbe, dunque, dovuto essere valutata in riferimento al contesto normativo e giurisprudenziale così ricostruito, tenendo conto in particolare della disciplina della legge n. 97 del 2001 (…) e della sua interpretazione da parte della giurisprudenza".

5.3.16. La sanzione amministrativa per la vendita o l'immissione in commercio di prodotti sementieri non rispondenti ai requisiti stabiliti o indicati sulla merce (ammontare minimo)

La sentenza n. **212** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 33, comma 1, della legge n. 1096 del 1971 (sostituito dalla legge n. 4 del 2011), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 97 Cost., nella parte in cui stabilisce la sanzione amministrativa minima di 4.000 euro per chiunque venda o metta altrimenti in commercio prodotti sementieri non rispondenti ai requisiti stabiliti o indicati sulla merce. La norma è strutturata in modo da prevedere una sanzione proporzionale, in misura di 40 euro per ogni quintale o frazione di quintale di prodotto, la quale non può, tuttavia, essere inferiore all'indicato limite minimo. Essa "considera le condotte di commercializzazione vietate come connotate in sé stesse da un disvalore intrinseco grave, tale (…) da meritare in ogni caso (…) – a prescindere quindi dalla quantità di prodotti sementieri che ne costituiscono l'oggetto – una sanzione di importo minimo. (…) la lesività degli illeciti sanzionati è stata dunque valutata (…) non soltanto in misura proporzionale alla quantità dei prodotti commercializzati, ma altresì alla stregua del disvalore proprio delle condotte, al quale è stato ricollegato il minimo della sanzione irrogabile". Il precetto, lungi dal rivelarsi intrinsecamente contraddittorio, "è specificamente finalizzato anche a introdurre una soglia minima di deterrenza in relazione a condotte ritenute in sé stesse gravi". Alla censura di ingiustificata equiparazione di violazioni non assimilabili, si è poi replicato, "in linea generale, che, ogniqualvolta la legge preveda un limite minimo edittale, a questo potranno essere ricondotti una pluralità di fatti e situazioni concrete che, secondo dati di comune esperienza, sul piano fenomenico necessariamente ammettono una molteplicità di variabili; ciò è tanto più evidente ove (…) le condotte vietate abbiano a oggetto beni dosabili. Una quota di fissità della sanzione è (…) connaturale a qualsiasi minimo edittale". Nella specie, tenuto conto degli interessi tutelati, la discrezionalità del legislatore non si è tradotta in un'omologazione manifestamente irragionevole di fattispecie differenti né ha valicato il confine dell'arbitrarietà. Tali divieti di commercializzazione, "infatti, mirano – attraverso la qualificata produzione dei prodotti sementieri, la regolamentazione della loro immissione in commercio e la trasparenza delle informazioni contenute nei cartellini e nelle etichette apposti sugli involucri (…) – non solo a garantire il migliore rendimento delle coltivazioni e, in tal modo, una produzione agricola di

elevata qualità, ma anche a preservare la fiducia degli operatori del settore nell'affidabilità delle caratteristiche e della redditività delle sementi, fiducia che ben potrebbe essere messa in dubbio pure dalla commercializzazione di modeste quantità di merce. Inoltre, se alcune specie di sementi, come quelle di erba medica (…), sono prevalentemente destinate a essere utilizzate per produrre foraggio, con la conseguenza che le loro caratteristiche incidono altresì sull'allevamento, altre, come quelle di cereali, possono essere destinate, direttamente o sotto forma di derivati, all'alimentazione, sicché la loro qualità è suscettibile di incidere anche sulla tutela della salute". In questa prospettiva, la severità della sanzione non è apparsa manifestamente irragionevole o sproporzionata, "alla luce dello scopo di fissare una soglia minima funzionale a evitare il radicale svilimento della capacità deterrente della norma, che altrimenti punirebbe le condotte di commercializzazione vietate con il pagamento della irrisoria somma di euro 40,00 per quintale. Si deve dunque ritenere che, in virtù della natura e della particolare rilevanza degli interessi presidiati, gli illeciti previsti dal censurato art. 33, comma 1, siano connotati, anche ove abbiano a oggetto ridotte quantità di prodotti sementieri, da un disvalore intrinseco tale da rendere non manifestamente irragionevole o sproporzionata la determinazione del suddetto limite minimo edittale; e ciò anche in considerazione del fatto che si tratta di condotte realizzate generalmente da soggetti che esercitano in maniera non occasionale il commercio di detti prodotti". La quantificazione operata dal legislatore nell'esercizio della discrezionalità che gli compete in sede di dosimetria sanzionatoria non ha, perciò, superato il confine della manifesta irragionevolezza. Infine, sono state confermate la pertinenza del principio del finalismo rieducativo alle sole sanzioni penali e la sua non estensibilità al campo della responsabilità amministrativa.

5.3.17. La falcidia dei crediti tributari nell'ambito delle procedure concorsuali quale espressione dell'economicità ed efficienza dell'azione amministrativa di esazione

La possibilità di operare la falcidia dei crediti tributari, "compensata dalla maggiore soddisfazione garantita rispetto alla alternativa liquidatoria, costituisce diretta espressione dei canoni di economicità ed efficienza ai quali deve conformarsi, ai sensi dell'art. 97 Cost., l'azione di esazione della PA. La possibilità di prospettare un pagamento anche parziale dell'obbligazione tributaria, pur se assistita da prelazione, a fronte della grave situazione debitoria del proponente, non adeguatamente supportata da un patrimonio tale da assicurare l'effettività della riscossione anche coattiva della relativa pretesa, garantisce il male minore, sia per il privato debitore, sia per l'amministrazione finanziaria: il primo, attraverso tale decurtazione, può evitare azioni liquidatorie complessive, se del caso anche protraendo l'attività economica sino a quel momento svolta, acquisendo anche il diritto alla esdebitazione; la seconda realizza il miglior risultato possibile alla luce della condizioni patrimoniali e finanziarie del contribuente, evitando di far ricadere sulla comunità l'onere delle conseguenze finanziarie correlate ad una escussione fortemente posta in dubbio quanto alle effettive possibilità di recuperare il credito in termini più favorevoli rispetto al *quantum* proposto dal debitore". Così la sentenza n. **245** per la cui disamina si veda la voce *L'attribuzione al debitore non fallibile della possibilità di chiedere il pagamento parziale dell'IVA (cd. falcidia), anziché la sola dilazione, in sede di ricorso per l'omologazione di un accordo di composizione della crisi* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Procedure concorsuali*.

5.3.18. L'assoggettamento a un'unica autorizzazione regionale dei progetti di due o più impianti eolici o fotovoltaici, cumulativamente (ma non singolarmente) superiori alla soglia di potenza di 200 kW, ove riconducibili a un medesimo soggetto o centro decisionale (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **286**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.*

5.3.19. L'approvazione del piano dell'area naturale protetta da parte del Consiglio regionale decorsi 120 giorni dall'iscrizione della proposta all'ordine del giorno dell'Aula (norme della Regione Lazio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **290**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le aree protette*.

5.4. Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare

La sentenza n. **170** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, sollevate in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 81 Cost., dell'art. 8, comma 1, lett. a), della legge n. 124 del 2015, contenente la delega per il riassetto delle fuzioni di polizia, anche attraverso la soppressione del Corpo forestale dello Stato. In primo luogo, la Corte non ha ravvisato alcun pregiudizio alla tutela ambientale in quanto "i principi sottesi a tale funzione non consistono nella mera conservazione dell'apparato operativo, ma nella ricerca della migliore utilizzazione delle risorse in una prospettiva di continuità, senza, cioè, disperdere professionalità e assetti territoriali, bensì inquadrandoli in un contesto maggiormente funzionale". Anche con riferimento ai diritti del personale forestale non è stata riscontrata alcuna lesione in quanto dall'esame dei principi e criteri direttivi della delega emerge che la delega lungi dall'essere generica, è "notevolmente articolata, sia con riguardo al transito nella nuova Forza di polizia, sia con riguardo alle possibili alternative e al trattamento economico e giuridico". Non è stata accolta neppure la censura basata su un asserito sacrificio alle esigenze della finanza pubblica del nucleo incomprimibile della tutela ambientale e delle connesse posizioni soggettive dei dipendenti del Corpo forestale in quanto dalla formulazione della norma si può desumere che essa "persegue sinergie funzionali prima ancora che economiche, così da tendere non a un mero risparmio di spesa, ma a un livello superiore di efficienza coerente con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che conforma l'esercizio dei poteri pubblici e la cura degli interessi generali". In altri termini, "l'eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni di competenze è idonea a garantire una maggiore efficacia nell'esercizio delle funzioni affini e, con riguardo al caso di specie, una migliore tutela dell'ambiente, del territorio e della sicurezza agroalimentare" (sentenze nn. 202 del 2014 e 123 del 1968). Infine, è stata rigettata l'ulteriore censura mossa alla medesima disposizione in riferimento all'art. 3 Cost. Per la Corte, l'assorbimento del Corpo forestale in altre forze di polizia non comporta lo smembramento delle relative funzioni e una riduzione di efficienza ma, "oltre a consentire economie di scala, non indebolisce la salvaguardia dei beni protetti rispetto alla situazione preesistente e tende anzi – nella prospettiva del legislatore – a incrementare l'efficienza e l'efficacia nell'esercizio delle funzioni conseguentemente trasferite".

5.5. La collocazione del sistema delle Camere di commercio al crocevia di distinti livelli di governo

Nella sentenza n. 261 del 2017, richiamata dalla sentenza n. **225**, la Corte ha sottolineato "l'anfibia configurazione delle Camere di commercio, per un verso organi di rappresentanza delle categorie mercantili, per un altro strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche: da tale vocazione pubblicistica discende, sin dagli inizi dello scorso secolo, la qualifica di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica. I compiti ad esse assegnati dal d.lgs. n. 219 del 2016 non solo hanno ribadito questa duplice vocazione, ma hanno anche confermato la collocazione del sistema camerale al crocevia di distinti livelli di governo. Per un verso, infatti, le Camere di commercio esercitano funzioni evidentemente riconducibili alla competenza legislativa dello Stato (pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti; rilevazione dei prezzi e delle tariffe; nonché le funzioni esercitate dagli uffici metrici statali e dagli Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato, ivi comprese quelle relative ai brevetti e alla tutela della proprietà industriale attribuite alle stesse dall'art. 20 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»); per altro verso, svolgono compiti che riflettono competenze regionali (in materia, ad esempio, di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni), in alcune ipotesi inestricabilmente intrecciate con quelle dello Stato (soprattutto con riguardo ai profili strutturali e di funzionamento di detti enti), in altre suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti (sentenza n. 261 del 2017). Secondo questa ultima decisione, le funzioni esercitate dal sistema camerale esigono, dunque, una disciplina omogenea in ambito nazionale, posto che le Camere di commercio non sono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato; d'altro canto, proprio il coinvolgimento di competenze regionali implica che la disciplina statale sia posta nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, rendendosi necessario un coinvolgimento

regionale che non può arrestarsi al mero parere espresso in Conferenza Stato-Regioni, ma deve essere identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento [regionale]".

5.6. La Croce Rossa italiana

5.6.1. L'evoluzione normativa dalla sua istituzione alla riforma del 2012 (profili ordinamentali e rapporti di lavoro)

La sentenza n. **79** ha ripercorso i tratti salienti della evoluzione normativa che ha interessato la Croce Rossa Italiana fino alla riforma operata dal d.lgs. n. 178 del 2012. Dopo la sua fondazione nel 1864 con la denominazione Associazione italiana della Croce Rossa, fu eretta in ente morale con il r.d. n. 1243 del 1884 e posta sotto la sorveglianza dei «ministri della guerra e della marina», mantenendo la natura di persona giuridica di diritto privato. Durante il regime fascista, diversamente, se ne favorì la collocazione tra gli enti pubblici parastatali, mettendo in ombra la vocazione associativa, mentre nel dopoguerra si cercò di ridefinirne i compiti dell'ente in tempo di pace, in una prospettiva volta a valorizzarne la funzione sussidiaria di assistenza e a riconoscere una spiccata dimensione internazionale in tempo di guerra, in quanto la CRI fu chiamata a svolgere attività umanitaria in favore dei militari feriti, ammalati o nei confronti dei naufraghi. Dopo una prima riforma nel 1962, con la quale l'associazione venne posta sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica, solo con la legge delega n. 833 del 1978 e con il d.P.R. n. 613 del 1980, la Croce Rossa, nell'ottica di una valorizzazione della componente volontaristica e associativa, fu definita «ente privato di interesse pubblico», stabilendo altresì che la rinnovata trasformazione privatistica sarebbe intervenuta «a seguito dell'approvazione del nuovo statuto» (art. 1). Tuttavia, tale statuto non è mai stato approvato e nel 1995 la CRI è tornata ad essere un «ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico». Anche la disciplina dei rapporti di impiego instaurati nell'ambito dell'ente ha conosciuto una sua evoluzione normativa. Tradizionalmente, all'interno della CRI, il personale era organizzato in due sotto-ordinamenti particolari e derivati: il primo ricomprendeva il Corpo delle infermiere volontarie, che prestava servizio non retribuito, e infermiere professionali, assunte mediante contratto di lavoro di diritto privato e perciò retribuite; il secondo sotto-ordinamento ricomprendeva il personale mobilitato per servizio della Croce Rossa in tempo di guerra o in occasione di pubbliche calamità – che poteva essere chiamato sulla base di un «potere di arruolamento» per i necessari servizi sanitari e assistenziali, formato essenzialmente da cittadini esenti da obblighi di leva o di chiamata per i servizi di guerra – costituente un corpo speciale volontario, ausiliario delle forze sanitarie militari dello Stato, i cui componenti rivestivano i gradi secondo l'importanza delle loro funzioni e risultavano sottoposti alla disciplina militare e al codice penale militare di guerra, distinguendosi in «ufficiali» (personale direttivo) e in «sottufficiali e truppa» (personale sanitario). L'assetto delineato ha subito, negli anni Ottanta del secolo scorso, un progressivo mutamento con l'approvazione di numerose norme che provvedevano a incardinare, *ope legis*, il personale (militare e civile) che aveva prestato servizio temporaneo nella CRI nell'organico del medesimo ente. I beneficiari di tali misure sono stati così progressivamente incardinati nella CRI, ma la Corte, adita nell'ambito di un procedimento attivato da alcuni sottoufficiali dell'ente per ottenere la «perfetta equiparazione giuridica ed economica» al personale delle Forze armate, ebbe modo di affermare che "personale militare della Croce rossa italiana non appartiene alle Forze armate o alle Forze di polizia dello Stato […], essendo […] personale non dello Stato, ma di un ente» (ordinanza n. 273 del 1999). Infatti, il corpo militare della CRI, corpo speciale volontario, ausiliario delle Forze armate, […] non facente parte integrante delle stesse Forze armate ancorché sottoposto alle norme del regolamento di disciplina militare ed a quelle sostanziali del codice penale militare ed obbligato al giuramento, ha mantenuto – in forza del disposto degli artt. 10 e 11 del d.P.R. n. 613 del 1980 – la sua […] collocazione, confermata dalla dipendenza dell'autorità di vertice del corpo direttamente dal presidente nazionale dell'Associazione, salvo che nei periodi di mobilitazione (ordinanza n. 273 del 1999)". Il successivo d.lgs. n. 66 del 2010 (d'ora in poi anche: cod. ordinamento militare), ha proceduto a riordinare la normativa relativa al Corpo militare ausiliario della CRI e ha previsto un duplice ruolo (normale e speciale) per il Corpo militare ausiliario, distinguendo, in coerenza con la previgente normativa, il personale stabilmente assunto dalla CRI dal personale richiamato in servizio dall'ente per specifiche esigenze, con la conseguenza che solo il primo poteva dirsi collocato stabilmente alle dipendenze dell'ente e incardinato nella relativa pianta organica. Per far fronte alle inefficienze organizzative e finanziarie derivanti dal susseguirsi delle varie modifiche normative, è intervenuto il d.lgs. n. 178 del 2012 che ha disposto la graduale trasformazione della CRI da ente

pubblico, sia pure a base associativa, in persona giuridica di diritto privato, ancorché di interesse pubblico ed ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario. Sintetizzando le novità introdotte con la nuova normativa, va sottolineato come essa ha provveduto a congedare e a trasferire al ruolo civile tutto il personale militare della CRI, con salvaguardia del relativo trattamento retributivo (fondamentale ed accessorio). In particolare, è previsto che una parte di tale personale possa scegliere, purché rientrante nei citati limiti di organico stabiliti dal Presidente della CRI, di rimanere alle dipendenze dell'Associazione; coloro che decidono di non optare per tale soluzione, o non rientrano nei limiti di organico, sono messi in mobilità con destinazione ad altre amministrazioni, con applicazione della normativa prevista per i trasferimenti dei dipendenti delle amministrazioni provinciali. I componenti del personale militare, così privatizzato, possono chiedere di entrare a fare parte del Corpo militare volontario, ove però svolgono servizio gratuito in un ruolo unico. A tali soggetti non si applicano i codici penali militari, mentre continua ad applicarsi il cod. ordinamento militare, ad eccezione delle disposizioni in materia di disciplina militare (art. 5, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 178 del 2012).

5.6.2. Trasformazione da ente pubblico a persona giuridica di diritto privato di interesse pubblico e ausiliaria dei pubblici poteri nel settore umanitario

La sentenza n. **79** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., del d.lgs. n. 178 del 2012 che ha operato una integrale rinnovazione strutturale della Croce Rossa Italiana, con soppressione e liquidazione dell'ente pubblico e istituzione di una persona giuridica di diritto privato e con una notevole riduzione di risorse. Per la Corte tali modifiche – che allineano il nostro ordinamento ad altre esperienze, in particolare (ma non solo) europee – non impediscono all'Ente strumentale (e, poi, all'Associazione), di svolgere le delicate ed importanti funzioni di interesse pubblico, elencate dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 178 del 2012. "L'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato è senz'altro coerente con la vocazione solidaristica della neoistituita Associazione della Croce Rossa italiana, associazione di volontariato chiamata a svolgere rilevanti funzioni di interesse generale, a livello nazionale e internazionale. Il decreto legislativo censurato trova anzi una diretta copertura costituzionale nell'art. 118, quarto comma, Cost., che in una ottica di sussidiarietà orizzontale impegna la Repubblica a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".

5.7. Le autorità amministrative indipendenti

5.7.1. Il difetto di legittimazione **a quo** *dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (portatrice di uno specifico interesse pubblico incompatibile con la necessaria posizione di terzietà richiesta al rimettente)*

La sentenza n. **13** ha dichiarato inammissibili, per difetto di legittimazione del rimettente Collegio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le questioni di costituzionalità degli artt. 93-*ter*, comma 1-*bis*, della legge n. 89 del 1913 e 8, comma 2, della legge n. 287 del 1990, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, primo comma, Cost. e 106, par. 2, TFUE, in quanto sottraggono all'applicazione della legge antitrust gli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare posti in essere dai consigli notarili. L'Autorità "è parte (resistente) del processo amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione dei suoi provvedimenti", ai sensi degli artt. 133, comma 1, lett. l), e 134, comma 1, lett. c), cod. proc. amm. che prevedono la giurisdizione esclusiva sui provvedimenti delle autorità indipendenti e quella di merito per le sanzioni pecuniarie irrogate. "I provvedimenti dell'Antitrust sono dunque sottoposti al vaglio del giudice amministrativo, al pari di qualsiasi altro provvedimento, e tra gli atti impugnabili ad opera dei terzi controinteressati, in base alle normali regole processuali in tema di interesse e legittimazione all'impugnazione, rientrano i provvedimenti di chiusura dell'istruttoria, anche detti negativi o assolutori". Inoltre, in forza dell'art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990, l'Autorità "ha anche assunto la inedita posizione di parte processuale ricorrente per l'impugnazione davanti al giudice amministrativo degli atti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato". La legittimazione a stare in giudizio spetta, poi, all'Autorità e non ai suoi uffici inquirenti, non potendo ravvisarsi una netta separazione tra gli uffici e il Collegio, attesa l'esistenza di un "nesso funzionale tra Segretario e Presidente, cui il primo «risponde» anche del funzionamento dei servizi e degli uffici medesimi (nello stesso senso, nel caso dell'Autorità della concorrenza greca, la sentenza della Corte di giustizia, Grande sezione, 31 maggio 2005, C-53/03, Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) e altri)". Il coinvolgimento processuale dell'Autorità, portatrice di uno

degli interessi in conflitto, è incompatibile con la posizione *super partes* tipica degli organi giurisdizionali e richiesta dalla giurisprudenza costituzionale ai fini del riconoscimento della legittimazione *a quo*. L'"ontologica incompatibilità tra la posizione di giudice e di parte processuale nel giudizio avverso i propri provvedimenti è stata (…) affermata, a proposito del Consiglio nazionale forense, sia dalla Corte di cassazione (…), che dalla Corte di giustizia, con la sentenza della Grande sezione, 17 luglio 2014, C-58/13, Torresi, secondo cui, «a differenza di un Consiglio dell'ordine degli avvocati locale che, nell'ambito del procedimento avviato dal ricorso contro una decisione del Consiglio dell'ordine medesimo, è una parte dinanzi al Consiglio nazionale forense, quest'ultimo non può essere parte nel procedimento avviato dinanzi alla Corte suprema di cassazione contro la decisione in merito al ricorso avverso il Consiglio dell'ordine interessato. Il Consiglio Nazionale Forense possiede pertanto, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte (v. sentenza Wilson, EU:C:2006:587, punto 49), la posizione di terzietà rispetto all'autorità che ha adottato la decisione oggetto del ricorso». Specularmente, con riferimento al Garante per la protezione dei dati personali, ma con ragionamento estensibile a tutte le amministrazioni indipendenti, si è affermato che l'Autorità partecipa al giudizio di impugnativa di un suo atto, quale sia stato il procedimento che lo ha preceduto, per far valere davanti al giudice lo stesso interesse pubblico di cui è portatrice". Le precedenti considerazioni neanche hanno permesso di configurare il rimettente come giudice sia pure "ai limitati fini" di garantire il rispetto del principio di costituzionalità e di "evitare l'esistenza di una zona franca (il controllo di costituzionalità sarebbe escluso) ovvero (e contraddittoriamente) una zona d'ombra (il controllo sarebbe «estremamente difficile», o più difficile o «poco agevole»)". Infatti, "esiste una sede giurisdizionale agevolmente accessibile in cui può essere promossa la questione di legittimità costituzionale. Così, nel caso di specie, l'eventuale atto di archiviazione dell'Autorità garante, che dovesse ritenere preclusa la prosecuzione del procedimento sanzionatorio nei confronti del Consiglio notarile di Milano (…), potrebbe essere impugnato dal notaio segnalante e da quello interveniente, interessati alla prosecuzione del procedimento finalizzato all'accertamento della natura in tesi anticoncorrenziale e abusiva delle funzioni di vigilanza esercitate dal CNM e al conseguente ordine di eliminazione delle condotte integranti illecito antitrust". Peraltro, la circostanza che la sottoposizione al sindacato di costituzionalità della disposizione indubbiata sia "rimessa solo alla eventuale iniziativa giurisdizionale, del tutto discrezionale, del soggetto privato segnalante (…) risponde alla stessa struttura del giudizio incidentale di costituzionalità". Infine, la veste processuale di parte riflette "la natura del potere attribuito all'Autorità: una funzione amministrativa discrezionale, il cui esercizio comporta la ponderazione dell'interesse primario con gli altri interessi pubblici e privati in gioco. Essa, infatti, al pari di tutte le amministrazioni, è portatrice di un interesse pubblico specifico, che è quello alla tutela della concorrenza e del mercato (…), e quindi non è in posizione di indifferenza e neutralità rispetto agli interessi e alle posizioni soggettive che vengono in rilievo nello svolgimento della sua attività istituzionale". Ciò emerge con evidenza "nei rilevanti poteri pararegolatori e consultivi attribuiti all'Autorità garante (…) e nell'ampio margine di discrezionalità amministrativa che connota istituti quali le autorizzazioni in deroga di intese vietate, l'accettazione degli impegni e i cosiddetti programmi di clemenza". L'attività dell'Autorità "si sviluppa nell'ambito di un contraddittorio che non si differenzia – se non per la sua intensità – da quello procedimentale classico e che resta di natura verticale, proprio perché il privato si confronta con un soggetto che, nell'irrogazione della sanzione, in quanto titolare di un ben definito interesse pubblico, non è in posizione di parità".

5.8. Gli ordini professionali

5.8.1. Qualificazione come enti pubblici ad appartenenza necessaria preordinati alla tutela di interessi costituzionali (riferibilità dei relativi atti al sistema ordinamentale dello Stato, ai fini della partecipazione al conflitto intersoggettivo)

Con riguardo alla qualificazione degli ordini professionali, la giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **259**, li ha già configurati come "enti pubblici ad appartenenza necessaria (sentenza n. 405 del 2005) e ha riconosciuto che la loro istituzione e disciplina risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso, affidando loro il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi, in vista dell'obiettivo di garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività (…). Si tratta, in altri termini, di organismi associativi a partecipazione obbligatoria cui il legislatore statale ha affidato poteri, funzioni e prerogative, sottoposti a vigilanza da parte di organi dello

Stato-apparato, tutti preordinati alla tutela di pregnanti interessi di rilievo costituzionale (sentenza n. 173 del 2019, inerente all'Ordine forense), connessi all'esercizio di attività professionali, caratterizzati da una necessaria dimensione nazionale e pertanto dalla infrazionabilità". Tali sono, nel caso di specie, gli interessi inerenti alla tutela della salute. La legge n. 3 del 2018 conferma quanto sinora affermato con specifico riguardo agli Ordini delle professioni sanitarie, i quali sono qualificati "enti pubblici non economici e agiscono quali organi sussidiari dello Stato al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale". A questo fine, "sono affidati a tali enti molteplici compiti e funzioni, che è opportuno elencare a fini esemplificativi: verifica del possesso dei titoli abilitanti all'esercizio professionale; tenuta, anche informatizzata, e pubblicità, anche telematica, degli albi dei professionisti; parere obbligatorio sulla disciplina regolamentare dell'esame di abilitazione all'esercizio professionale; concorso con le autorità locali e centrali nello studio e nell'attuazione dei provvedimenti che possano interessare l'Ordine e collaborazione con le istituzioni sanitarie e formative pubbliche e private alla promozione, organizzazione e valutazione delle attività formative e dei processi di aggiornamento per lo sviluppo continuo professionale di tutti gli iscritti agli albi. La stretta inerenza di tali compiti alla tutela di un interesse pubblico unitario ne qualifica con chiarezza la natura di enti che esercitano funzioni pubbliche imputabili all'apparato statale. Ai soli fini del conflitto costituzionale di attribuzione tra Regione e Stato, la riconducibilità alla sfera di competenza statale di tali funzioni – affidate all'Ordine degli esercenti le professioni sanitarie, nell'ambito del peculiare modulo organizzatorio disegnato dal legislatore statale (…) – esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell'esercizio delle medesime (sentenza n. 72 del 2005)".

5.8.2. La soggezione degli ordini forensi, quali enti associativi di diritto pubblico, alle esigenze di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *Il divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali forensi* in *I rapporti politici – Il principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici*.

5.8.3. La non sanzionabilità, in sede disciplinare, di atti compiuti da soggetto iscritto a un ordine professionale nell'esercizio della funzione pubblica di assessore (accoglimento del ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Emilia-Romagna con riguardo alla sanzione di radiazione dall'albo dei medici dell'assessore alle politiche della salute)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **259**, l'analoga voce in *L'organizzazione delle Regioni – Gli organi regionali – La Giunta e gli assessori regionali*.

5.9. La finanza pubblica

5.9.1. Il bilancio quale bene pubblico

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **17**, la voce *L'esigenza di un rispetto sostanziale e non solo formale della disciplina costituzionale del procedimento di formazione della legge in generale e della legge di bilancio in particolare* in *La funzione normativa.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **51**, la voce *La procedura di discarico per inesigibilità delle quote affidate per la riscossione – Invito al legislatore* in *I tributi – La riscossione*.

5.9.2. La ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici delle iscrizioni a bilancio

"(…) la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (*ex plurimis*, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio". Così la sentenza n. **227**.

5.9.3. Equilibrio individuale degli enti ed equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata

"È ben vero che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due

precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato. In sostanza, l'equilibrio complessivo – a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l'autonomia di un singolo ente territoriale – deve essere congruente e coordinato con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione. È stato in proposito precisato che «il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi» (sentenza n. 101 del 2018). E quindi il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e – con riguardo alle autonomie territoriali, categoria di appartenenza della ricorrente – nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate". Così la sentenza n. **6**.

5.9.4. La crisi economica e il concorso degli enti della finanza pubblica allargata, comprese le autonomie speciali, all'equilibrio del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale a prescindere dalle specifiche condizioni di bilancio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **108**, la voce *La rideterminazione retroattiva dei criteri di attualizzazione delle quote dei vitalizi spettanti agli ex consiglieri regionali superiori al tetto del 30,40% dell'indennità parlamentare (ragionevole correzione degli effetti di una normativa in controtendenza rispetto alle esigenze di risparmio indotte dalla crisi economica)* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino-Alto Adige*.

5.9.5. Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio

5.9.5.1. Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto – Monito al legislatore

La sentenza n. **18** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 (sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016) che, nel disciplinare la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate, consentiva all'ente locale – che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 – di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-*bis*, comma 8, lett. e), del d.lgs. n. 267 del 2000 e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni. "Il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate". La norma censurata si discostava evidentemente e radicalmente dagli indicati parametri, "consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo. Se i precetti espressi negli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. hanno i caratteri di principi generali, nondimeno essi sono anche inverati dalle specifiche disposizioni normative che disciplinano – a regime – la gestione dei disavanzi degli enti territoriali" (artt. 9, comma 2, della legge n. 243 del 2012, 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 e 188 del d.lgs. n. 267 del 2000). L'ordinamento finanziario-contabile "prevede, in via gradata: a) l'immediata copertura del deficit entro l'anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato. In sostanza, la fattispecie legale di base stabilisce che: a) al deficit si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto; b) la sua rimozione non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio

dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare eredità finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati; c) l'istruttoria relativa alle ipotesi di risanamento deve essere congrua e coerente sotto il profilo storico, economico e giuridico". Nell'ambito della disciplina dei disavanzi figurano talune deroghe (artt. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011 e 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000) riguardanti il ripiano trentennale dell'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, nonché la durata del piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Tuttavia, la fattispecie del riaccertamento straordinario non è stata reputata equiparabile a quella dettata dalla norma censurata poiché "la dilazione trentennale del deficit emergente dal riaccertamento straordinario dei residui veniva giustificata con l'unicità ed eccezionalità della situazione finanziaria di alcuni enti territoriali che, da un lato, transitavano in un diverso sistema di contabilità e, dall'altro, scontavano l'esistenza di deficit sommersi originati dall'effetto congiunto della scorretta prassi di sovrastima dei crediti e di sottovalutazione dei debiti. L'eccezionale ipotesi legislativa era sorretta dal convincimento che in sede di riaccertamento straordinario sarebbero emersi, una volta per tutte, i consistenti disavanzi reali, cui si sarebbe posto rimedio, in via definitiva, con un rientro pluriennale". Al contrario, la norma in scrutinio consentiva di "aggirare il principio di intangibilità della procedura di prevenzione del dissesto, consistente nella preclusione – per plurime ragioni – di stravolgimenti del percorso di risanamento in fase di attuazione". Tra i motivi di intangibilità vi è, innanzitutto, la sospensione ex lege delle procedure esecutive nei confronti dell'ente a far data dall'esecutività della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano da parte della competente sezione regionale di controllo. I Giudici hanno concluso richiamando i "chiari ammonimenti" già formulati (sentenze nn. 6 del 2017 e 107 del 2016) "circa l'impraticabilità di soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio: ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate (…) le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario". La tendenza a "perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. Quanto al primo, è stata già sottolineata (…) la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015). Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di corto respiro, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa. L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo". Nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operavano "simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate. Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose eredità. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore. Tuttavia, il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un'oculata e proficua spendita delle risorse della collettività". Per l'ulteriore illustrazione della pronuncia si veda l'analoga voce *infra* in *Il principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica* nonché *supra* in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa*.

5.9.5.2. L'avanzo di amministrazione

i) Incompatibilità con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale – Richiamo al legislatore

La sentenza n. **105** ha dichiarato inammissibili, per insufficiente descrizione della fattispecie e difettosa motivazione sulla rilevanza, le questioni di costituzionalità, in riferimento a plurimi parametri, dell'art. 5, comma 11-*septies*, del d.l. n. 244 del 2016, il quale subordina la proroga al 30 aprile 2017 del termine, a favore degli enti locali che abbiano avviato la procedura di riequilibrio, per deliberare un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale ove il precedente non sia stato presentato nei termini perentori di legge, alla circostanza dell'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso quale aumento dell'avanzo di amministrazione o diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato dall'ente. "Se la norma censurata non presenta aporie logiche per l'ipotesi della diminuzione del disavanzo di amministrazione, altrettanto non può dirsi per quella dell'aumento dell'avanzo di amministrazione. Quest'ultima presuppone la preesistenza di un avanzo di amministrazione del tutto incompatibile con la preesistenza o l'avviamento del piano pluriennale di riequilibrio". Non si tratta di una contraddizione in termini innocua perché già in passato (sentenze nn. 49 del 2018 e 274 del 2017) "l'ambigua formulazione normativa inerente al concetto di avanzo di amministrazione ha indotto alcuni enti territoriali a introdurre disposizioni in materia di bilancio costituzionalmente illegittime. In particolare, l'avanzo di amministrazione non può essere confuso con il saldo attivo di cassa e neppure con un risultato di esercizio annuale positivo. Mentre un miglioramento dei saldi di cassa o un risultato annuale positivo non sono affatto incompatibili con l'esistenza o la necessità di un piano pluriennale di riequilibrio finanziario, dal momento che detti miglioramenti ben possono essere inidonei a compensare interamente lo squilibrio strutturale, analoga ipotetica relazione non è configurabile per l'avanzo di amministrazione. Quest'ultimo è tale solo se tiene conto – compensandoli completamente in modo definitivo – degli accantonamenti scaglionati nel tempo contemplati dal piano di riequilibrio. Di qui la necessità di una chiarezza tassonomica del legislatore poiché l'assenza di un risultato univoco di amministrazione, l'incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari (…) pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio (…). In definitiva non può essere assolutamente configurata la compatibilità di un avanzo di amministrazione con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale". Tuttavia, la riscontrata aporia legislativa non rilevava nel caso di specie poiché il rimettente "non propone alcun argomento in ordine alla esistenza di un avanzo o di un miglioramento del risultato di amministrazione, né essa è evincibile implicitamente dal contesto complessivo dell'ordinanza"; invero, l'atto di promovimento "finisce per escludere l'esistenza del presupposto del miglioramento dei conti dell'ente locale, che è alla base dell'eventuale applicazione della norma".

ii) Soggezione a un impiego tipizzato da parte delle autonomie territoriali

"L'avanzo di amministrazione (…) non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione libero delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato, in cui non rientrano dazioni retributive e previdenziali non contemplate dalla legge". Così la sentenza n. **138**.

5.9.5.3. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile (norme della Provincia di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **138**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

5.9.5.4. L'importanza strategica della spesa per il personale regionale

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **146**, la voce *L'(illegittima) istituzione di fondi per il trattamento accessorio dei dipendenti regionali comandati o distaccati presso il Consiglio regionale e dei dipendenti in servizio presso le relative strutture organizzative (norme della Regione Campania)* in *L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

5.9.5.5. La disciplina statale della certificazione dei crediti vantati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni (tutela dell'unitarietà del sistema di finanza pubblica e della certezza dei traffici giuridici)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **205**, la voce *La (illegittima) previsione dell'iscrizione dei Consorzi e delle società d'ambito in liquidazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti vantati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni (norme della Regione siciliana)* in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica.*

5.9.5.6. Il divieto di contabilizzare entrate relative a obbligazioni non perfezionate o addirittura non realizzate

La sentenza n. **197** ha chiarito che la contabilizzazione di pretese maggiori entrate, "in relazione alle quali non può parlarsi di obbligazione attiva perfezionata, ma addirittura presumersi la probabile mancata realizzazione", "amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile. Ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi (…). E, in effetti, è la correlazione tra la parte dell'entrata e quella della spesa a rendere indefettibile l'indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio e assicurare una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate così da assicurare il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità (sentenza n. 1 del 1966)". La copertura finanziaria delle spese "deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese. (…) copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti la forza espansiva dell'art. 81, quarto (oggi terzo) comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile" (sentenze nn. 274 del 2017, 184 del 2016 e 192 del 2012). L'art. 81, terzo comma, Cost. "pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime (sentenza n. 213 del 2008)".

5.9.5.7. Il difetto di copertura delle spese implicate dalla legge abruzzese sulla ricostruzione de l'Aquila (mera ipotesi politica non supportata nella sua fattibilità giuridica e finanziaria)

La sentenza n. **227** ha dichiarato illegittima, per violazione dell'art. 81 Cost., la legge abruzzese n. 28 del 2018 recante disposizioni per L'Aquila Capoluogo finalizzate alla ricostruzione e alla costruzione di un modello di sviluppo, sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile, tramite un programma di investimenti strategici. L'art. 16 contenente la clausola finanziaria prevedeva che per l'anno 2018 dall'attuazione della legge non sarebbero derivati oneri a carico del bilancio regionale, mentre lo stanziamento per gli oneri a carico dei bilanci successivi veniva alimentato tramite quota parte del gettito del bollo auto. In contrasto con dati di esperienza comune, con riferimento al 2018, il legislatore regionale statuiva che la "complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce(va) costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede(va) l'avvio delle conseguenti realizzazioni" e, per gli esercizi successivi, individuava uno stanziamento a copertura degli oneri "assolutamente privo di un riferimento all'andamento storico del gettito del tributo e al tipo di progetti" che si intendevano privilegiare. "Una legge così complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell'adesione, al momento inesistente, avrebbe dovuto essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e

finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili. Al contrario, la legge non presenta(va) alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative". L'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria "è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta(va) priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza" della Corte in riferimento all'art. 81 Cost. In aperto contrasto con i principi della contabilità pubblica, "l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime(va) una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non (era) supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appar(iva) in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano *ictu oculi* consistenti oneri finanziari". La copertura finanziaria indicata nel provvedimento non aveva alcun fondamento giuridico, difettando la "ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici" che avrebbero dovuto attendere alla quantificazione degli oneri e all'individuazione dei relativi stanziamenti da iscrivere in bilancio". Per effetto della declaratoria di illegittimità gli stanziamenti di spesa contenuti nelle leggi regionali nn. 1 e 2 del 2019 – che avrebbero dovuto disciplinare "le caducate iniziative della legge n. 28 del 2018" – "saranno espunti dal bilancio dell'esercizio di riferimento (…) in conformità al principio generale del diritto contabile inerente alle condizioni di conservazione delle poste contabili di spesa".

5.9.6. Il principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica

5.9.6.1. Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto

La sentenza n. **18** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 (sostituito dalla legge n. 232 del 2016) che, nel disciplinare la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate, consentiva all'ente locale – che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 – di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-*bis*, comma 8, lett. e), del d.lgs. n. 267 del 2000 e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni. La riscontrata elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica risiedeva "innanzitutto nel consentire agli enti locali coinvolti nella procedura di predissesto, e che non sono in grado o non intendono rispettare i termini e le modalità del piano di rientro: a) di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto; b) di scaglionare in un trentennio gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo; c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità – in termini di spesa corrente per l'intero trentennio – derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità; d) di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici", così sottraendo alla Corte dei conti un concreto canone di controllo. "In pratica, nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso". Secondo la sentenza n. 184 del 2016, "il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, [risiede essenzialmente nell'assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale]". Significativamente, le norme che disciplinano a regime la gestione del disavanzo equiparano, a tutti gli effetti, la mancata applicazione di esso all'esercizio in corso alla mancata approvazione del rendiconto. Un così grave evento era, invece, consentito dalla disposizione scrutinata che si è posta in contrasto con "un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti" (sentenza n. 228 del 2017). Per l'ulteriore illustrazione della pronuncia si veda l'analoga voce *supra* in

Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio nonché in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa*.

5.9.7. Salvaguardia dell'ambiente e corretto impiego delle risorse disponibili

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **170**, la voce *Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento del personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre forze di polizia a ordinamento militare*.

6. La Corte dei conti

6.1. Il sindacato delle sezioni regionali di controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali (riconoscimento della legittimazione **a quo***)*

La sentenza n. **18** ha riconosciuto la legittimazione *a quo* della rimettente sezione regionale di controllo della Corte dei conti in esito ad "un'attenta ricognizione delle modalità di svolgimento della funzione attribuita dalla legge (…) con riguardo all'attuazione e al rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, che costituisce il fulcro della procedura di predissesto. Dopo l'approvazione del piano, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti spetta il compito di vigilare sull'esecuzione dello stesso, adottando (...) apposita pronuncia". Ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 6, lett. a), del TUEL, il piano di riequilibrio deve tener conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e contenere le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale di controllo; quest'ultima vigila sull'adozione e sull'esecuzione delle misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio. Tale funzione di vigilanza-ingerenza della Corte dei conti, che presenta una cadenza semestrale, è stata già inquadrata dalle sentenze nn. 228 del 2017 e 39 del 2014 nella categoria del controllo di legittimità-regolarità: "i controlli di legittimità sui bilanci degli enti locali (…) 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 si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti". In particolare, i controlli del titolo VIII del TUEL consistono "in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale. Appartengono alla prima categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (…); b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (…); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (…). Riguardano funzioni di natura giurisdizionale: a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (…); b) l'attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (…); c) l'accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (…). Si tratta di funzioni – siano esse relative al controllo che alla giurisdizione – in cui l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite". La descritta funzione di controllo "risponde all'esigenza di un intervento rapido e tempestivo, prima che la deviazione dal percorso fissato dal piano di risanamento diventi irreversibile e conduca al dissesto dell'ente. Per questo motivo, a ogni scadenza semestrale la Corte dei conti è tenuta ad assumere formale pronuncia di verifica sull'andamento del percorso di risanamento seguito dall'ente in predissesto. Quando lo scostamento non è più recuperabile, la Corte accerta la situazione di incapacità finanziaria che impone all'ente locale la dichiarazione di dissesto". Alla luce del riferito contesto normativo, i Giudici hanno risposto positivamente al problema pregiudiziale della legittimazione della sezione di controllo a sollevare questioni di costituzionalità ai sensi degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, in coerenza con i criteri contenuti nella sentenza n. 226 del 1976 "che ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti – cui il controllo in considerazione va assimilato – possano considerarsi promanare da un giudice nel corso di un giudizio (…). Detti criteri sono stati di recente ribaditi a proposito degli incidenti di costituzionalità sollevati nell'ambito dei giudizi di parificazione" (sentenze nn. 196 del 2018 e 188 del 2015). La legittimazione è stata riconosciuta alla Corte dei conti "in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo". Sotto il primo aspetto, rilevano "la sua composizione di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di

indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.), e la sua natura di unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale". Sotto il secondo aspetto, "viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne la conformità (…) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (…) preordinato a tutela del diritto oggettivo (sentenza n. 384 del 1991)". I predetti caratteri costituiscono "indubbio fondamento" della legittimazione *a quo* della Corte dei conti, il cui riconoscimento, legato alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che più difficilmente vi verrebbero per altra via sottoposte. Con riguardo a siffatte ipotesi, la sentenza n. 406 del 1989 ha auspicato che, quando l'accesso al sindacato di costituzionalità "sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili (…) in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse finanziarie". Tutto ciò "vale, a maggior ragione, per il controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali", come disciplinati dal d.l. n. 174 del 2012 e dal d.lgs. n. 267 del 2000. La giurisprudenza costituzionale è costante nell'ascrivere il sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità (sentenze nn. 40 e 39 del 2014, 60 del 2013). La sua disciplina "risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa. La forma della sentenza (…) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile". Peraltro, "il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale. Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci fa stato nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione. Quello così instaurato è (…) un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo. Dunque, in aggiunta ai caratteri (…) ritenuti sufficienti (…) per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo", il controllo *de quo* "è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana. In sostanza, il sistema giustiziale inerente al controllo di legittimità sui bilanci si connota di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato, a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo un'alternativa alla dichiarazione di dissesto e, dall'altro, ad assicurare la necessaria vigilanza-ingerenza, tanto nella fase di approvazione, quanto in quella attuativa".

6.2. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione

6.2.1. Evocazione di parametri diversi e ulteriori rispetto a quelli posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria

"Il problema pregiudiziale della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione", ai sensi degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, "si inquadra in quello più ampio inerente all'ammissibilità di questioni sollevate in sedi diverse da quella giurisdizionale in senso stretto e dalla volontaria giurisdizione, quest'ultima già inquadrata (…) nella funzione giurisdizionale «anche se manchi la lite o non vi sia contraddittorio tra le parti» (sentenza n. 129 del 1957). Con più largo riferimento ad altre ipotesi di procedimenti pendenti dinanzi a una magistratura, diversi (…) da quelli di volontaria giurisdizione, è stato affermato che, per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, è sufficiente che ricorra «il requisito oggettivo dell'esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge, da parte di organi pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura, che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all'uopo posti in posizione *super partes*» (sentenza n. 226 del 1976). Per quanto concerne la Corte dei conti, plurime pronunce (…) ne hanno riconosciuto la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione" (sentenze nn. 196 del 2018, 181 del 2015, 213 del 2008, 121 del 1966 e 165 del 1963). "Coerentemente con la natura di tale specifica funzione, la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione è stata costantemente riconosciuta con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria". Così la sentenza n. **138** che, nel respingere un'apposita eccezione provinciale, ha preliminarmente ritenuto l'ammissibilità di questioni sollevate in sede di giudizio di parificazione in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto agli artt. 81 e 119 Cost. Infatti, la rimettente ha evidenziato "l'incidenza della violazione delle regole di riparto della competenza legislativa, – nel caso di specie di quelle contenute nell'art. 117, secondo comma, lettere l) e o), Cost. – sulla lesione dei principi della sana gestione finanziaria presidiati dall'art. 81 Cost.". Ove avesse applicato le censurate norme della Provincia di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige, il giudice contabile "si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa conseguente all'adozione di un istituto retributivo illegittimo". E la prospettazione delle questioni ha posto "chiaramente in luce come, nella materia dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, l'intervento legislativo provinciale e quello regionale vengano a determinare una spesa non conforme ai criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata".

6.2.2. Evocazione di parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva dello Stato

La sentenza n. **146** ha riconosciuto "la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., oltre che agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.". La sentenza n. 196 del 2018 "si è recentemente pronunciata su questioni di legittimità costituzionale prospettate in termini analoghi" da altra Sezione regionale di controllo (…) in relazione a norme regionali che istituivano il ruolo dei vice-dirigenti regionali e lo finanziavano mediante la previsione di un incremento del fondo per il trattamento accessorio del personale regionale, in assenza di indicazioni da parte del contratto collettivo nazionale di comparto". In quella occasione, è stata ripercorsa "l'evoluzione normativa che ha riguardato il giudizio di parificazione, contraddistinto da tratti sempre più riconducibili a una nozione di giurisdizione rilevante ai fini della proposizione di questioni di legittimità costituzionale (sentenza n. 89 del 2017)"; ed è stata evidenziata "la legittimazione, anche da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria" (sentenze nn. 138 del 2019, 181 del 2015, 213 del 2008 e 244 del 1995). "Nel caso oggetto della sentenza n. 196 del 2018, in cui venivano in rilievo al tempo stesso norme regionali istitutive del ruolo dei vice-dirigenti, in violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, e disposizioni di finanziamento del medesimo ruolo, si è riconosciuta la legittimazione della sezione regionale di controllo, in sede di parificazione del rendiconto generale regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in

riferimento a parametri attributivi di competenza (l'art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), sull'assunto che in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse (…). Pertanto, entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata". I medesimi argomenti sono stati impiegati per scrutinare norme regionali istitutive di fondi per il trattamento accessorio di talune categorie di dipendenti regionali, alimentati con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e dei "beni-valori della contabilità pubblica", alla cui tutela è preordinata la Corte dei conti, competente ad accertare tutte le irregolarità poste in essere dagli enti territoriali suscettibili di pregiudicarli. Inoltre, "la legislazione censurata, che destina nuove risorse senza che (...) siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio" costituzionale "per altra via che non sia il giudizio di parificazione". "L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata (…) quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, con particolare riguardo alla specificità dei compiti assegnati alla Corte dei conti nel quadro della finanza pubblica (sentenza n. 18 del 2019), è tale da rif1ettersi (…) sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni". Per l'ulteriore disamina della pronuncia si veda la voce *L'(illegittima) istituzione di fondi per il trattamento accessorio dei dipendenti regionali comandati o distaccati presso il Consiglio regionale e dei dipendenti in servizio presso le relative strutture organizzative (norme della Regione Campania)* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

6.3. Le attribuzioni in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali (diversità rispetto ai compiti della Corte costituzionale)

La sentenza n. **138** ha precisato che "compito della Corte dei conti, in sede di parificazione del rendiconto generale delle autonomie territoriali, è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Peraltro, la sentenza n. 39 del 2014, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012 (nella parte in cui consentiva alla magistratura contabile di condizionare le modifiche alle norme finanziarie in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di precludere i programmi di spesa privi di copertura e comunque della relativa sostenibilità finanziaria), ha precisato che "la Corte dei conti non può condizionare il contenuto degli atti legislativi regionali o privarli dei loro effetti, perché tale prerogativa è demandata al sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale (…). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che − come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione − è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale". "La predetta pronuncia, salvando la parte del citato art. 1 riservata al controllo sugli equilibri del bilancio e sulla correttezza della spesa regionale e colpendolo solo in quella che eccedeva dalle attribuzioni costituzionali della magistratura contabile, corrobora l'argomento (…) secondo cui, ove sia la legge stessa a pregiudicare principi di rango costituzionale, l'unica via da percorrere per il giudice della parificazione rimane proprio il ricorso all'incidente di costituzionalità".

7. L'ordinamento giurisdizionale

7.1. L'organizzazione giudiziaria

7.1.1. La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione

"(…) come la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato, il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, pur essendo riferibile agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo; mentre tale principio è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale" (sentenze nn. 91 del 2018, 65 del 2014, 272 del 2008, 174 del 2005; ordinanza n. 44 del 2006). Così la sentenza n. **14**.

Per costante giurisprudenza costituzionale, "il principio di buon andamento (art. 97 Cost.), è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale in senso stretto (*ex multis*, sentenza n. 91 del 2018)". Così

la sentenza n. **90** (esaminata, insieme all'ordinanza n. 262, *infra*, in *Gli ausiliari del giudice*) che ha reputato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 97 Cost., dell'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ. (aggiunto dal d.l. n. 83 del 2015). Le censure investivano il criterio di determinazione del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari, ancorato al valore di vendita dell'immobile pignorato, e i tempi sanciti per la liquidazione, differita al momento della vendita, salvo che per gli acconti concessi in misura non superiore al 50 per cento del valore di stima. La Corte ha ritenuto che la disposizione denunciata non potesse pregiudicare in alcun modo il buon andamento dell'amministrazione della giustizia in quanto "la liquidazione del compenso degli esperti si colloca nell'alveo dell'attività giurisdizionale"

La sentenza n. **115** ha ribadito che "il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari" (sentenze nn. 91 del 2018, 65 del 2014, 272 del 2008; ordinanze nn. 158 del 2014, 84 del 2011, 408 del 2008).

7.2. I magistrati

7.2.1. Il trattamento economico dei componenti delle commissioni tributarie

L'ordinanza n. **60** ha dichiarato manifestamente inammissibili – per difetto di rilevanza, indeterminatezza e ambiguità dei petita nonché sollecitazione di un intervento manipolativo ad alto tasso di creatività in un ambito rimesso alla discrezionalità legislativa – le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. n. 545 del 1992, impugnato, in riferimento agli artt. 101, 111, 117, primo comma, Cost. e 6, par. 1, CEDU, nella parte in cui stabilisce che la determinazione, la liquidazione e il pagamento del compenso spettante ai componenti delle commissioni tributarie siano effettuati, rispettivamente, dal Ministro delle finanze, dalla direzione regionale delle entrate, nella cui circoscrizione ha sede la commissione di appartenenza, e dal dirigente responsabile della segreteria della commissione. In linea con la pregressa giurisprudenza concernente questioni analoghe (sentenza n. 196 del 1982; ordinanze nn. 227 del 2016, 180 del 2006, 447 del 1991, 331 e 326 del 1987), confermata dalla sentenza n. 164 del 2017, si è chiarito che la norma riguarda esclusivamente il compenso del giudice tributario e "non attiene né alla composizione, né alla costituzione del giudice medesimo, cioè alla legittimazione di questo ad esercitare le proprie funzioni". Inoltre, la disciplina sul trattamento economico non trova applicazione da parte delle commissioni tributarie in quanto "attiene (…) alla regolamentazione del rapporto che si costituisce fra i componenti le commissioni e l'Amministrazione finanziaria competente a liquidare e pagare i corrispettivi in parola e le controversie che possono sorgere al riguardo vanno sottoposte ad altri giudici del nostro ordinamento".

7.2.2. Gli ausiliari del giudice

7.2.2.1. La disciplina del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari (il criterio del valore di vendita dell'immobile pignorato e il differimento della liquidazione al momento della vendita, salvo acconti)

La sentenza n. **90** ha reputato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ. – aggiunto dall'art. 14, comma 1, lett. a-*ter*) del d.l. n. 83 del 2015, come convertito – impugnato, in riferimento, tra gli altri, all'art. 3 Cost., nella parte in cui stabilisce il criterio per la determinazione del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari, ancorato al valore di vendita dell'immobile pignorato, e i tempi sanciti per la liquidazione, differita al momento della vendita, salvo che per gli acconti concessi in misura non superiore al 50 per cento del valore di stima. La Corte ha ritenuto insussistenti sia l'asserita arbitraria disparità di trattamento di situazioni omogenee, sia l'irragionevolezza intrinseca del criterio di determinazione del compenso adottato dal legislatore. Sotto il primo profilo, il termine di raffronto indicato dal rimettente attiene alla liquidazione del compenso agli esperti nominati nel procedimento di scioglimento della comunione e nell'àmbito della vendita degli immobili del compendio fallimentare, criterio ritenuto più favorevole in quanto commisurato al valore di stima dell'immobile. Quanto alle vendite effettuate in àmbito fallimentare, i Giudici non hanno condiviso il presupposto interpretativo da cui muoveva il rimettente ed hanno ritenuto che il giudice delegato, nella liquidazione del compenso degli esperti non possa derogare ai criteri sanciti dall'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ. poiché i richiami effettuati dall'art. 107, commi primo e secondo, del r.d. n. 267 del 1942, alle disposizioni del codice di procedura civile sono "inequivocabil(i) e onnicomprensiv(i)" e non possono "non includere le disposizioni in tema di

liquidazione del compenso, che si rivelano compatibili con la speciale disciplina fallimentare". Secondo la Corte, la normativa codicistica rappresenta pur sempre il modello generale, al quale anche la disciplina fallimentare in linea di massima si conforma. Il riferito orientamento trova conferma nella recente riforma delle procedure concorsuali. Infatti, l'art. 216, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 14 del 2019, specifica che il compenso dell'esperto "è liquidato a norma dell'articolo 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile". Quanto agli esperti nominati nel giudizio di scioglimento della comunione, il Collegio ha sottolineato l'eterogeneità delle fattispecie poste a raffronto, che impedisce ogni valutazione comparativa. Infatti, "le vendite forzate, sia mobiliari sia immobiliari, presentano una irriducibile specificità, che si riflette nelle scelte eminentemente discrezionali del legislatore, volte a incentivare (…) l'efficienza di un settore di importanza nevralgica. Diverse sono le caratteristiche dell'àmbito più circoscritto dei giudizi di scioglimento della comunione", nei quali la vendita è un epilogo meramente eventuale, subordinato a determinate condizioni e circostanze. "Non si potrebbe, pertanto, neppure prefigurare un criterio di determinazione del compenso calibrato su un esito, la vendita, che il legislatore delinea come *extrema ratio*. Diversi sono anche i compiti che il consulente tecnico d'ufficio svolge rispetto all'esperto designato nelle procedure esecutive immobiliari e tale diversità non manca di riverberarsi (…) sulla determinazione del compenso". Con riferimento al nuovo criterio di liquidazione, la Corte ha rilevato che ad esso è innegabilmente sottesa una finalità di contenimento dei costi delle stime, attuata attraverso l'eliminazione di talune prassi distorte, che inducevano ad attribuire valori di stima spropositati allo scopo di conseguire compensi più cospicui. Inoltre, a parere dei Giudici, la disposizione censurata si iscrive in un disegno di più vasta portata, che mira a rendere più efficienti le procedure di vendita forzata e a promuovere la completezza e la trasparenza delle informazioni. Essa, peraltro, recepisce, per il settore delle espropriazioni immobiliari, un criterio di determinazione del compenso dell'esperto già applicato nelle espropriazioni mobiliari (art. 518, terzo comma, cod. proc. civ.), armonizzando, sotto tale profilo, tutti i settori dell'espropriazione forzata. Il Collegio ha osservato, poi, che la finalità di contenimento dei costi e di razionalizzazione non è perseguita con mezzi sproporzionati. Dopo aver premesso che spetta alla discrezionalità del legislatore contemperare il diritto del professionista ad essere remunerato adeguatamente con la doverosa considerazione del carattere pubblicistico dell'incarico, i Giudici hanno ritenuto che "il fatto che, per comune apprezzamento, il valore di stima dell'immobile differisca dal valore di vendita, e che, nella stima del bene, si prescriva un criterio di massima, il valore di mercato, disatteso nella liquidazione del compenso, non denota di per sé l'irragionevolezza della previsione censurata. Il valore di vendita, difatti, pur condizionato da numerose variabili, non è inidoneo a rispecchiare il pregio dell'impegno professionale, secondo un rapporto di ragionevole correlazione". A tale riguardo, la Corte ha rilevato che il sistema instaurato con la riforma del 2015 "è congegnato in modo da contenere entro limiti tollerabili il divario tra il valore di stima e il valore di vendita, che altrimenti metterebbe a repentaglio la tempestività e la fruttuosità della vendita forzata. (…) Si deve escludere, pertanto, che la discordanza tra il valore di stima e il valore di vendita presenti quel carattere strutturale e marcato, che solo renderebbe manifestamente inadeguato il criterio di determinazione del compenso prescelto dal legislatore. Inoltre, quando l'espropriazione forzata non approdi, per qualsiasi ragione, alla vendita e alla distribuzione del ricavato, soccorre, in via sussidiaria, il criterio del valore di stima. Tale conclusione è avvalorata dalla disciplina delle espropriazioni mobiliari (…), che attribuisce rilievo al valore stimato, quando non si possa applicare il valore di effettiva vendita o di assegnazione. L'esigenza di assicurare la coerenza del sistema e, per altro verso, di remunerare l'opera prestata dal professionista impone di applicare il criterio residuale del valore di stima anche alle espropriazioni immobiliari, in consonanza con l'obiettivo di armonizzare la disciplina dei compensi degli esperti (…). Il valore di stima è comunque rimesso al ponderato apprezzamento del giudice, che dovrà vagliarne la congruità nel determinare il compenso dell'esperto alla stregua del pregio e dell'utilità dell'opera prestata. Neppure da questo punto di vista, pertanto, si ravvisa l'irragionevolezza di un criterio di determinazione legato al valore di vendita, poiché un criterio così congegnato non conduce a negare il diritto al compenso, quando la vendita non si perfezioni". Inoltre, nella valutazione dell'opera dell'esperto, il giudice potrà applicare i parametri ministeriali per la remunerazione degli eventuali variegati compiti svolti, oltre al criterio residuale delle vacazioni. "L'ordinamento offre dunque al prudente apprezzamento del giudice (…) gli strumenti più efficaci per proporzionare il compenso alla difficoltà dell'incarico e alla più vasta gamma dei compiti, (…) senza svilire l'impegno assicurato dall'ausiliario". Il legislatore, quindi, nell'àmbito di un più articolato disegno, finalizzato a incentivare la competitività delle esecuzioni immobiliari, non ha

provveduto a una riduzione radicale dei compensi degli esperti, ma "ha introdotto un nuovo criterio di liquidazione, già presente nel sistema e correlato, in maniera non irragionevole, al valore di vendita". Infine, insussistente è stata ritenuta anche l'asserita irragionevolezza della norma censurata nella parte in cui rimanda la liquidazione definitiva del compenso al momento della vendita. "Tale previsione, difatti, è il corollario di un criterio di determinazione del compenso parametrato al valore di vendita e immune, per le ragioni sin qui esposte, dai vizi denunciati. Inoltre, il legislatore, nel temperare il rigore di tale previsione con un appropriato correttivo, consente la liquidazione di acconti nella non trascurabile misura del 50 per cento del valore di stima. Anche in quest'àmbito, dunque, la disciplina dettata dal d.l. n. 83 del 2015 ha attuato un bilanciamento non irragionevole tra i diversi interessi rilevanti e non ha mancato di apprestare tutela anche al diritto dei professionisti di ricevere – senza dilazioni ingiustificate – un compenso adeguato all'impegno garantito".

L'ordinanza n. **262** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 35, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., dell'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ., il quale, nelle esecuzioni immobiliari, commisura il compenso dell'esperto o dello stimatore nominato dal giudice o dall'ufficiale giudiziario al prezzo ricavato dalla vendita e, prima della vendita, consente la liquidazione di acconti esclusivamente nella misura del cinquanta per cento del compenso calcolato sulla base del valore di stima. Analoghe questioni sono state dichiarate non fondate dalla sentenza n. 90 del 2019, di cui sono richiamati i principali passaggi motivazionali. La Corte ha negato la manifesta irragionevolezza di un "criterio di liquidazione che riproduce un parametro di determinazione del compenso già applicato nel settore delle espropriazioni mobiliari e persegue l'obiettivo di contenere i costi delle stime e di porre rimedio a talune prassi distorte, che inducono ad attribuire valori di stima spropositati, al solo scopo di conseguire compensi più cospicui". Detto criterio "si iscrive in un disegno di più vasta portata, che, anche mediante l'istituzione del portale delle vendite pubbliche, mira a rendere più efficienti le procedure di vendita forzata e a promuovere la completezza e la trasparenza delle informazioni" e "attua un bilanciamento non irragionevole del diritto del professionista di essere remunerato in maniera adeguata per l'opera svolta con la finalità di contenimento dei costi e di razionalizzazione, che non può non tenere conto del carattere pubblicistico dell'incarico". Il valore di vendita, "pur condizionato da numerose variabili, non è inidoneo a rispecchiare il pregio dell'impegno professionale, secondo un rapporto di ragionevole correlazione, in quanto la disciplina della vendita forzata è congegnata in modo da contenere entro limiti tollerabili il divario tra il valore di stima e il valore di vendita". Infatti, "il valore di stima è determinato secondo criteri puntuali, legati anche alla peculiarità della vendita forzata, e la disciplina, complessivamente considerata, tende a raggiungere, pur nei diversi contesti, un risultato proficuo: per questa via, si contiene il rischio di uno scostamento strutturale e marcato tra valore di stima e valore di vendita". Quando, poi, l'espropriazione non approdi alla vendita e alla distribuzione del ricavato, "soccorre il criterio sussidiario del valore di stima, rimesso al ponderato apprezzamento del giudice, che dovrà vagliarne la congruità nel determinare il compenso dell'esperto alla stregua del pregio e dell'utilità dell'opera prestata". Né è stata reputata irragionevole la scelta di "rimandare la liquidazione definitiva del compenso al momento della vendita, in quanto tale previsione si correla a un criterio di determinazione del compenso parametrato – in maniera non arbitraria – al valore della vendita ed è temperata da un appropriato correttivo, che si sostanzia nel riconoscimento di acconti nella non trascurabile misura del 50 per cento del valore di stima". Del pari è stata esclusa la denunciata disparità di trattamento con gli altri ausiliari del giudice, che svolgono compiti non comparabili: "la disciplina appresta anche mediante l'applicazione congiunta dei diversi criteri di liquidazione, gli strumenti più efficaci per proporzionare il compenso alla difficoltà dell'incarico e alla più vasta gamma dei compiti, senza dar luogo a duplicazioni di sorta e senza svilire l'impegno assicurato dall'ausiliario". Ancora, si è ribadito che il principio di buon andamento è riferibile agli aspetti organizzativi dell'amministrazione della giustizia e non all'attività giurisdizionale in senso stretto, cui in tutte le sue forme ed applicazioni la liquidazione dei compensi deve essere ricondotta. Invero, "nell'ambito di un più articolato disegno, finalizzato a incentivare la competitività delle esecuzioni immobiliari", il legislatore "ha introdotto un nuovo criterio di liquidazione, già presente nel sistema e correlato, in maniera non irragionevole, al valore di vendita"; e non ha pregiudicato in alcun modo "la tutela del lavoro, sancita dalla Carta fondamentale per tutte le sue forme ed applicazioni".

7.3. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità

7.3.1. Il diritto vivente

"(…) in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* – se pure è libero di non uniformarvisi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la vivenza di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali – ha alternativamente, comunque, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali" (sentenze nn. 39 del 2018, 259 e 122 del 2017, 200 del 2016 e 11 del 2015). Così la sentenza n. **75**.

"Il dato giurisprudenziale, anche in un ordinamento che non conosce una rigida regola dello *stare decisis*, ma solo la forma attenuata di vincolo interpretativo introdotta dall'art. 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., identifica la norma espressa dalla disposizione su cui questa Corte è chiamata a svolgere il sindacato di costituzionalità: «le norme vivono nell'ordinamento nel contenuto risultante dall'applicazione fattane dal giudice» (sentenza n. 95 del 1976)". Così la sentenza n. **120**.

"(…) in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarvisi e di proporre una sua diversa esegesi, 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 i parametri costituzionali" (sentenze nn. 39 del 2018, 259 del 2017 e 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). "Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente" (sentenze nn. 122 del 2017 e 11 del 2015): "nell'ipotesi considerata, infatti, la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o della Corte" (sentenza n. 191 del 2016; ordinanza n. 207 del 2018). Così la sentenza n. **141**.

7.3.2. L'onere di interpretazione conforme e il limite del tenore letterale della disposizione

La sentenza n. **221** ha confermato che "l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione" (sentenze nn. 141 del 2019, 268 e 83 del 2017, 241 e 36 del 2016; ordinanza n. 207 del 2018).

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni

1.1. Lo statuto regionale (fonte sovraordinata alla legge regionale e parametro interposto rispetto all'art. 123 Cost.)

Secondo l'orientamento richiamato dalla sentenza n. **178** e "tracciato con continuità precedentemente e successivamente alla riforma del Titolo V", "lo statuto, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, dunque, se si pone in contrasto con la fonte statutaria interposta, viola l'art. 123 Cost. (sentenze n. 119 del 2006; n. 993 del 1988 e n. 48 del 1983)".

1.2. Gli organi regionali

1.2.1. Il Consiglio e i consiglieri regionali

1.2.1.1. La diversa posizione costituzionale delle assemblee parlamentari e dei consigli regionali (e dei rispettivi componenti)

"(…) nella consapevolezza della esplicita limitazione soggettiva alla proposizione del conflitto fra enti, i ricorrenti deducono che il conflitto in esame presenterebbe aspetti tali da renderlo assimilabile al conflitto interorganico tra poteri dello Stato e da renderlo perciò stesso sollevabile con un ricorso misto, al quale sarebbero legittimati i singoli consiglieri regionali alla stregua dei componenti del Parlamento, nonostante le riconosciute differenze; (…) il predetto ricorso misto è del tutto estraneo al nostro ordinamento e la sua prospettazione è quindi inidonea a superare il vizio di tardività del ricorso in concreto presentato; (…) inoltre, quanto alla dedotta affinità con il ruolo dei membri del Parlamento, la costante giurisprudenza costituzionale ha negato la possibilità di assimilare funzioni parlamentari e attribuzioni dei Consigli regionali; (…) l'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., non riflette una compiuta assimilazione tra le assemblee parlamentari ed i consigli regionali in quanto, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità" (sentenze nn. 279 del 2008 e 245 del 1995). Con riferimento ai caratteri dell'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali, la Corte ha affermato che "le assemblee elettive delle Regioni si differenziano (…) dalle assemblee parlamentari, atteso che i consigli regionali godono bensì, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria" (sentenze nn. 39 del 2014, 301 del 2007, 292 del 2001 e 81 del 1975) e che "non copre procedure e atti previsti soltanto da leggi regionali" (sentenze nn. 337 del 2009 e 69 del 1985). La prospettazione dei ricorrenti circa l'assimilazione delle garanzie dei consiglieri regionali a quelle dei parlamentari si è rivelata, dunque, non fondata. Pertanto, "deve escludersi che il singolo consigliere regionale sia titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette, che giustificano la sua legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione intersoggettivo". Così l'ordinanza n. **15**.

1.2.1.2. Il potere di indirizzo politico-amministrativo del Consiglio regionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **41**, la voce *L'obbligo della Regione di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per fatti di mafia commessi nel territorio regionale (norme della Regione Veneto)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento penale*.

1.2.1.3. L'Ufficio di Presidenza quale struttura di supporto del Consiglio, presidiata dalla garanzia costituzionale di autonomia limitatamente agli atti di autorganizzazione incidenti sulla funzione legislativa (giurisprudenza costituzionale in materia di immunità consiliare)

"Il consigliere regionale non può essere chiamato a rispondere del voto dato in sede di Assemblea legislativa per approvare un atto normativo, quale la legge regionale, e di quello espresso in sede di

Ufficio di Presidenza del Consiglio che abbia condotto all'adozione di un delibera di quest'ultimo, atto non normativo, che sia strettamente collegata alla sua organizzazione e più in generale all'organizzazione del Consiglio con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in sua mancanza, l'attività del Consiglio o del suo Ufficio di Presidenza sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa". In questi termini si è espressa la sentenza n. **43** che – nel decidere il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Emilia-Romagna, in relazione all'atto di citazione della Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna (Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598), adottato nei confronti del Presidente del Consiglio regionale e dei relativi componenti dell'Ufficio di Presidenza, per la condanna alla rifusione del danno erariale derivante derivante dall'aver nominato un soggetto privo del diploma di laurea quale Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale – si è soffermata sulle prerogative dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e sull'immunità dei consiglieri regionali. Quanto al primo profilo, è stato evidenziato che "l'Ufficio di Presidenza deve poter operare per assicurare il concreto esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione, e, quindi, su di esso si proietta la garanzia costituzionale di autonomia alla stessa attività legislativa della Regione (art. 122, terzo comma)". Esso "costituisce una formazione ridotta del Consiglio stesso, composta esclusivamente da consiglieri regionali, quale struttura di supporto della funzione legislativa attribuita al Consiglio dall'art. 121, secondo comma, Cost. A esso è coessenziale una concorrente potestà regolatoria avente a oggetto innanzi tutto l'organizzazione di supporto dei lavori del Consiglio, la quale si esprime non già in delibere legislative, ma in atti di 'autorganizzazione' nel rispetto dei 'princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento' della Regione, posti dallo Statuto (art. 123, primo comma, Cost.)". Simmetricamente ai due rami del Parlamento, i Consigli regionali e i loro Uffici di Presidenza godono della potestà, presidiata da garanzia costituzionale, di autorganizzazione dell'attività di tali assemblee legislative "solo nel suo contenuto essenziale, direttamente incidente in tale attività, quale riflesso della potestà normativa della Regione". Pur potendo essere titolari di funzioni amministrative, di regola di competenza della Giunta regionale, le relative delibere "hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coessenziali, all'organizzazione dell'attività legislativa del Consiglio" e "si collocano all'esterno di tale autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere. Tale è, in particolare, l'attività di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile (sentenze n. 235 del 2015 e n. 292 del 2001; inoltre, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 7 settembre 2018, n. 21927)". Tali considerazioni si saldano con la previsione del successivo quarto comma dell'art. 122 Cost. sull'immunità dei singoli consiglieri regionali. Infatti, "le delibere dell'Ufficio di Presidenza – tipico organismo collegiale – sono formate dalla confluenza di voti espressi dai consiglieri e dal Presidente, i quali non possono essere chiamati a rispondere di tali voti". La responsabilità di un componente di un collegio consegue, con nesso causale e in termini generali, all'apporto dato col proprio voto alla volontà del collegio, ma nel caso di specie "il concorso delle singole immunità dei consiglieri regionali, previste a presidio delle distinte dichiarazioni di voto, rifluisce (…) in preclusione alla cumulativa perseguibilità dei consiglieri regionali a causa della predicata illegittimità della delibera stessa". La Corte, poi, ha ripercorso l'evoluzione giurisprudenziale che ha portato ad un "graduale affinamento, in termini progressivamente più rigorosi, della nozione di atti di autorganizzazione" da utilizzare per "perimetrare l'immunità consiliare di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost. con riferimento alle delibere del Consiglio e del suo Ufficio di Presidenza". In particolare, con la sentenza n. 81 del 1975 è stata accolta una nozione ampia dell'immunità consiliare di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost., utilizzando un "criterio meramente formale di imputazione dell'atto al Consiglio regionale da cui discende in ogni caso (…) l'immunità per i consiglieri regionali a prescindere dal contenuto delle delibere consiliari". Con le successive sentenze nn. 69 del 1985 e 100 del 1986 tale nozione ampia di immunità consiliare è stata ridimensionata ritenendosi che solo per le delibere legislative e per quelle attinenti alla funzione di indirizzo politico e di controllo e a quella di autoorganizzazione interna del Consiglio regionale - "quale nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi rappresentativi"- continuava a valere il menzionato criterio formale dell'imputazione dell'atto; diversamente, quelle aventi ad oggetto l'attività amministrativa non rientrante nella nozione di «autorganizzazione» non erano assistite dalla relativa garanzia costituzionale. Successivamente, le sentenze nn. 392 del 1999 e 289 del 1997 sono tornate su questo criterio distintivo e hanno chiarito che l'autorganizzazione va tenuta distinta dalle altre funzioni di amministrazione attiva del Consiglio regionale, evidenziando come "il nucleo caratterizzante delle predette attribuzioni, quale definito dall'art.

121, secondo comma, della Costituzione, ricomprenda non solo le funzioni legislative e regolamentari, di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione, ma anche quelle di amministrazione attiva, quando siano assegnate all'organo in via diretta ed immediata dalle leggi dello Stato (sentenza n. 392 del 1999)". In tale ultima decisione, tuttavia, è stato precisato che "non si tratta di una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese del Consiglio regionale". Tali principi sono stati avallati, o comunque non negati, dal legislatore costituzionale, in occasione della riforma del 1999 che, pur sostituendo integralmente l'art. 122 Cost., ha riprodotto negli stessi esatti termini l'immunità consiliare di cui al quarto comma (art. 2 della legge cost. n. 1 del 1999) e, da ultimo, ulteriormente ribaditi con sentenza n. 337 del 2009.

1.2.1.4. L'affidamento dell'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione a soggetto privo di laurea (esclusione della responsabilità amministrativa per danno erariale dei consiglieri e degli ex consiglieri della Regione Emilia-Romagna componenti dell'Ufficio di Presidenza e annullamento dell'atto di citazione della procura contabile)

La sentenza n. **43**, nel decidere il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Emilia-Romagna, ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i relativi componenti dell'Ufficio di Presidenza, in carica al momento dell'adozione delle delibere indicate nell'atto di citazione, che, di conseguenza, è stato annullato in parte qua. Il conflitto è sorto a seguito dell'atto di citazione della Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna (Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598) con il quale è stato citato a giudizio il Presidente e l'ex Presidente dell'Assemblea legislativa, nonché i relativi componenti dell'Ufficio di Presidenza allora in carica, per sentirli condannare alla rifusione del danno erariale derivante dall'aver nominato A. A., privo del diploma di laurea, Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale. La Corte – dopo aver ricordato che l'art. 63 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna prevede, tra gli incarichi speciali, quello a tempo determinato per lo svolgimento di funzioni e per l'adempimento di compiti speciali e di consulenza attinenti al Gabinetto degli organi della Regione e quindi anche del Consiglio regionale e del suo Presidente – ha evidenziato che "la formazione del Gabinetto e segnatamente la nomina del Capo di Gabinetto incidono direttamente sull'attività normativa del Consiglio regionale. Si tratta di una struttura centrale e strategica che, in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, condiziona il buon andamento dei lavori assembleari, sicché può ben dirsi che l'atto di nomina del Capo di Gabinetto appartiene agli atti di autorganizzazione dell'Ufficio di Presidenza con incidenza diretta e significativamente rilevante – e anzi, nella specie, con una connotazione di evidente essenzialità – nell'attività legislativa del Consiglio regionale". Quello di Capo di Gabinetto è, in altri termini, "un incarico altamente fiduciario che si basa su valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico che nomina e che può avvenire, in base alla normativa vigente, *intuitu personae*, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell'adozione dell'atto di assegnazione all'ufficio (*ex plurimis*, sentenza n. 304 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 269 del 2016)". Proprio per la specificità degli uffici di diretta collaborazione, è stato ribadito, in linea con precedenti pronunce (sentenze n. 53 del 2012, n. 7 del 2011, n. 34 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 104 del 2007) che le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del d. lgs. n. 165 del 2001, "dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarietà dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico. Ciò è tanto più vero per il Capo di Gabinetto che, collocato in posizione apicale, opera in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale".

1.2.1.5. La riferibilità dell'immunità consiliare anche a soggetti cessati dalla carica

L'immunità dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. "può esser fatta valere dalla Regione (…) anche con riferimento a chi non è più consigliere regionale o presidente dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ma tale era al momento dell'adozione delle delibere" oggetto di contestazione, in linea con quanto "già ritenuto per i membri del Parlamento con riferimento all'immunità parlamentare di cui all'art. 68, primo comma, Cost. (sentenza n. 252 del 1999)". Così la sentenza n. **43.**

1.2.1.6. La disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali (materia di legislazione ripartita, salve le diverse attribuzioni delle autonomie speciali)

L'ordinanza n. **162** ha dichiarato manifestamente inammissibili, per incompleta ricostruzione del quadro normativo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1-*bis*, della legge siciliana n. 29 del 1951, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 51, primo comma, Cost., nella parte in cui comprende fra gli ineleggibili alla carica di deputato regionale il direttore generale d'ateneo o comunque il direttore generale dell'Università degli studi di Messina, per la particolare conformazione statutaria dei suoi poteri. Nell'occasione, i Giudici hanno rammentato che la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha modificato l'art. 122 Cost.: "a seguito della riforma, i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali costituiscono materia di legislazione ripartita tra lo Stato e le Regioni ordinarie, le quali possono esercitare la propria competenza nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale". In attuazione della legge costituzionale, è stata adottata la legge n. 165 del 2004, la quale, per effetto del principio autonomistico, "ha determinato un'attenuazione della rigida disciplina unitaria dell'elettorato passivo, ampliando i confini della discrezionalità legislativa regionale in tema di ineleggibilità", e ha fissato i principi fondamentali che le Regioni ordinarie devono osservare. In particolare (art. 2, comma 1, lett. a), esse possono prevedere i casi di ineleggibilità «qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle Regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati». Il nuovo assetto delle attribuzioni in materia e l'ampio spazio lasciato alla legislazione regionale dalla disciplina statale di cornice relativamente alle cause di ineleggibilità e incompatibilità "hanno consentito nuove e diverse possibilità di intervento legislativo delle regioni ordinarie" (sentenza n. 134 del 2018). Tuttavia, la Regione siciliana "non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario", ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 143 del 2010).

1.2.2. La Giunta e gli assessori regionali

1.2.2.1. La (illegittima) previsione di forme di delegificazione in contrasto con la disciplina statutaria (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **178** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 123 Cost., dell'art. 6 della legge pugliese n. 32 del 2018 che prevede, al comma 1, che «[l]a Giunta regionale con propria deliberazione provvede all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni» e, al successivo comma 2, che la Giunta regionale «definisce nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività». Per la Corte, la disciplina regionale censurata contempla una vera e propria ipotesi di delegificazione in quanto, inglobando l'Allegato tecnico all'interno della disciplina legislativa ora posta allo scrutinio della Corte, ha dato forza di legge alle relative disposizioni. Ciò, peraltro, in linea con il dato normativo previgente, giacché anche la legge regionale n. 7 del 1999, che già regolava la materia delle emissioni odorigene nel territorio pugliese, annetteva, quale parte del relativo provvedimento legislativo, l'Allegato tecnico contenente le disposizioni attraverso le quali pervenire, in particolare, alla definizione dei valori soglia destinati ad informare l'azione amministrativa in materia. Una volta chiarita la forza di legge ascritta all'Allegato, la previsione in forza della quale se ne consente l'aggiornamento non può avere altro significato che quello dell'attribuzione alla Giunta regionale della potestà di innovare il dato legislativo, dando sostanza alla funzione tipicamente propria dei fenomeni di delegificazione. Ciò posto, la Corte ha evidenziato che lo statuto della Regione Puglia, per una delegificazione conforme al suo dettato, prevede la forma del regolamento, sottoposto al parere preventivo delle commissioni consiliari permanenti competenti per materia (implicitamente favorevole se non reso entro trenta giorni), così permettendo, per un verso il coinvolgimento dell'organo rappresentativo nell'attività di delegificazione, per altro verso, in ragione di quanto previsto dall'art. 53 dello stesso statuto, di sottoporre l'atto di delegificazione alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, prevista per le leggi e per i regolamenti e non per gli atti privi della forma regolamentare. Al riguardo è stato ribadito, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, tracciato con continuità precedentemente e successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda Cost., che "lo statuto, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, dunque, se si pone in contrasto con la

fonte statutaria interposta, viola l'art. 123 Cost. (sentenze n. 119 del 2006; n. 993 del 1988 e n. 48 del 1983)". Le disposizioni censurate, quindi, demandando alla Giunta il compito di aggiornare l'Allegato tecnico, rendono possibili modifiche allo stesso senza precisare le forme che dovrà assumere l'attività di delegificazione e, dunque, legittimano strumenti diversi da quello regolamentare. Esse, inoltre, non prevedono l'imprescindibile indicazione dei principi di massima chiamati a delimitare l'operato della Giunta nel procedere alla delegificazione, che non sono desumibili neppure dal comma 2 dell'impugnato art. 6 in quanto ha un contenuto criptico e generico che non consente di superare le censure sollevate.

1.2.2.2. La posizione degli assessori nell'ordinamento regionale

"L'assessore, membro della Giunta regionale, organo collegiale titolare delle competenze amministrative della Regione, contribuisce a definire nell'ambito assegnatogli (…) l'indirizzo politico-amministrativo della Giunta regionale stessa. A tali funzioni viene assegnato su richiesta del Presidente, organo di elezione diretta (ai sensi dell'art. 122, ultimo comma, Cost.). Con tale nomina si genera un rapporto di immedesimazione organica con la Giunta, cosicché la lesione delle attribuzioni dell'assessore si traduce nella lesione delle attribuzioni, nella medesima materia, della Giunta regionale di cui è parte e, conseguentemente, della Regione". Così la sentenza n. **259**.

1.2.2.3. La non sanzionabilità, in sede disciplinare, di atti compiuti da soggetto iscritto a un ordine professionale nell'esercizio della funzione pubblica di assessore (accoglimento del ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Emilia-Romagna con riguardo alla sanzione di radiazione dall'albo dei medici dell'assessore alle politiche della salute)

La sentenza n. **259** – nel decidere il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Emilia-Romagna – ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna, dott. Sergio Venturi, per aver questi proposto e contribuito a formare la delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 con la quale è stato autorizzato l'impiego di personale infermieristico specializzato nell'assistenza sanitaria in emergenza, sulla base di appositi protocolli operativi, predisposti dal personale medico. È stato dichiarato, altresì, che non spettava al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro della salute non provvedere a seguito dell'Atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso in data 27 dicembre 2018. In via preliminare la Corte ha ricordato che "gli ordini delle professioni sanitarie, e fra questi l'Ordine dei medici, sono investiti (…) di funzioni di interesse pubblico dal d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, come modificato dall'art. 4 della legge n. 3 del 2018. Fra tali funzioni, a tutela di interessi generali della collettività, garantiti dall'ordinamento e connessi all'esercizio professionale, vi è quello di vigilare sugli iscritti agli albi, in qualsiasi forma giuridica svolgano la loro attività professionale, compresa quella societaria, irrogando sanzioni disciplinari". Nel riconoscere il suddetto potere disciplinare, che "serve ad assicurare il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione", il legislatore ha inteso delimitarlo entro confini ben precisi, per evitare irragionevoli invasioni della sfera dei diritti dei singoli destinatari delle sanzioni. In particolare, in questa prospettiva l'art. 38 del d.P.R. n. 221 del 1950 delimita l'ambito di operatività del potere disciplinare e prescrive che esso può essere esercitato nei soli confronti dei «sanitari che si rendano colpevoli di abusi o mancanze nell'esercizio della professione o, comunque, di fatti disdicevoli al decoro professionale». La stessa Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (CCEPS), organo di giurisdizione speciale chiamato a pronunciarsi sui ricorsi promossi avverso i provvedimenti disciplinari adottati dalla commissione di albo (art. 3, comma 4, del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946), ha affermato che "è sottratto al potere disciplinare dell'Ordine il comportamento del medico riconducibile all'ambito dell'esercizio di mansioni o funzioni pubbliche e non riferibile ad attività svolte nell'interesse personale del professionista (decisione n. 16 dell'8 giugno 1991), né all'attività professionale in genere (decisione n. 41 del 21 febbraio 2000)". Così delimitato l'ambito di esercizio del potere disciplinare dell'Ordine dei medici, è risultato evidente che nel caso in esame "l'Ordine dei medici ha agito in carenza di potere, poiché ha sottoposto a procedimento disciplinare e sanzionato un proprio iscritto per atti compiuti da quest'ultimo non nell'esercizio della professione di medico, ma nell'esercizio di una funzione pubblica, in qualità di assessore regionale. Tali atti, ascrivibili a un *munus* pubblico, non rientrano fra quelli sottoposti al potere sanzionatorio dell'Ordine". Infatti, quest'ultimo "ha sanzionato, senza averne il potere, l'assessore alle politiche della salute per aver (…) proposto e votato e quindi contribuito ad approvare la

delibera della Giunta regionale n. 508 del 2016, non condivisa dall'Ordine stesso. In tal modo ha interferito illegittimamente con l'esercizio delle prerogative dell'assessore, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza". In altri termini, "per il tramite dell'assessore sanzionato, esso ha interferito con le attribuzioni costituzionali della Regione in materia di organizzazione sanitaria con conseguente menomazione delle stesse".

1.3. Il Servizio sanitario regionale

1.3.1. Il potere della Regione di nominare un commissario straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, per comprovati motivi e in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **87**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

1.3.2. L'illegittimo riconoscimento di compensi aggiuntivi ai medici di continuità assistenziale (norme della Regione Abruzzo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **157**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

1.3.3. La non sanzionabilità, in sede disciplinare, di atti compiuti da soggetto iscritto a un ordine professionale nell'esercizio della funzione pubblica di assessore (accoglimento del ricorso per conflitto tra enti proposto dalla Regione Emilia-Romagna con riguardo alla sanzione di radiazione dall'albo dei medici dell'assessore alle politiche della salute)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **259**, l'analoga voce in *La Giunta e gli assessori regionali*.

2. La funzione legislativa

2.1. Le materie

2.1.1. I criteri teleologico e ontologico nell'individuazione dell'ambito materiale

"(…) l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione censurata va effettuata tenendo conto della sua *ratio*, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016)". Così la sentenza n. **100**.

La sentenza n. **116** ha ribadito che "ai fini dell'individuazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della disciplina da essa stabilita, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato" (sentenze nn. 108 del 2017, 175 del 2016, 245 e 140 del 2015 e 167 del 2014).

"(…) ai fini dell'individuazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della stessa, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis* sentenze n. 116 del 2019, n. 108 del 2017, n. 175 del 2016, n. 245 e n. 140 del 2015, e n. 167 del 2014)". Così la sentenza n. **137**.

"Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, occorre preliminarmente individuare l'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro *ratio*, oltre che della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina" (sentenze nn. 32 del 2017, 175 e 158 del 2016, 245 del 2015). Così la sentenza n. **161**.

"(…) ai fini dell'individuazione della materia a cui deve ascriversi la disposizione oggetto di censura, occorre far riferimento all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità della stessa, tralasciando gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato" (sentenze nn. 137 e 116 del 2019). Così la sentenza n. **164**.

"Lo scrutinio delle censure (…) impone, secondo la costante giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 116 e n. 100 del 2019, n. 246 e n. 148 del 2018), l'individuazione dell'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro *ratio*, della finalità,

del contenuto e dell'oggetto della disciplina". Così la sentenza n. **194.**

"(…) per individuare la materia in cui si colloca la norma, interposta nella specie, occorre aver riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità della disciplina, verificando il nucleo centrale delle prescrizioni e le finalità dell'intervento legislativo, a prescindere dagli effetti riflessi (sentenze n. 116 del 2019, n. 108 e n. 81 del 2017 e n. 21 del 2016)". Così la sentenza n. **291.**

2.1.2. Ambiti materiali non tipizzati

2.1.2.1. I lavori pubblici

"Mentre nel sistema vigente prima della riforma costituzionale del 2001, i lavori pubblici rappresentavano una materia di competenza concorrente (lavori pubblici di interesse regionale), nel quadro costituzionale attuale essi non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali (sentenze nn. 137 del 2018, 45 del 2010, 401 e 256 del 2007, 303 del 2003)". Così la sentenza n. **56.**

2.1.2.2. Il servizio idrico integrato

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **65**, la voce *Il servizio idrico integrato (le diverse attribuzioni delle Regioni ordinarie e delle autonomie speciali)* in *L'intreccio di competenze statali e regionali*.

2.1.2.3. Le sanzioni

"(…) la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali". Così la sentenza n. **84** in cui sono citate le sentenze nn. 148 e 121 del 2018, 271 del 2012, 246 del 2009, 240 del 2007, 384 del 2005 e 12 del 2004.

2.1.2.4. Gli obblighi vaccinali

"(…) la normativa in materia di obblighi vaccinali interseca una pluralità di materie, con prevalenza dei profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato in materia di principi fondamentali sulla tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.); di livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.); di norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.); di profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.)". In particolare, "le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici (…) si configurano come «norme generali sull'istruzione» di competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.), in quanto esse «mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione»". Inoltre, "in materia di obblighi di vaccinazione", "le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita, si pongono in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore (sentenza n. 5 del 2018)". Così la sentenza n. **186.**

2.1.2.5. La "materia finanziaria"

La sentenza n. **247** ha puntualizzato che "il concetto di 'materia finanziaria' si riempie dei contenuti definitori più vari, in ragione degli oggetti specifici cui essa risulta in concreto riferita"; detta materia "risulta concettualmente 'anodina' – dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura finanziaria".

2.2. L'intreccio di competenze statali e regionali

2.2.1. Il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autoveicolo con conducente (la sicurezza della circolazione e dei veicoli)

"Il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autoveicolo con conducente (di seguito: NCC) costituisce un 'autoservizio pubblico non di linea', ai sensi dell'art. 1 della legge n. 21 del 1992 (…). Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, esso rientrava nella competenza regionale concorrente in materia di 'tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale', che comprendeva 'i servizi pubblici di trasporto di persone e merci' (…). Gli artt. 4 e 5 della legge n. 21 del

1992, che indicavano gli oggetti delle competenze regionali e comunali, non comprendevano i requisiti di sicurezza dei veicoli. Questi ultimi rientravano infatti nella competenza esclusiva statale, come confermato dalla Corte, secondo cui '[l]e attribuzioni dello Stato, delle regioni e delle province autonome, nella materia delle linee automobilistiche di interesse regionale, come definite, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, in particolare dall'art. 3 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5 e dagli artt. 84 e 85 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, si ripartiscono secondo criteri funzionali basati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare', cosicché 'alla competenza di organi dello Stato è riservata, secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 2 del 1993 e n. 58 del 1976), la sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti, essendo connessa alla protezione dell'interesse generale dell'incolumità dei cittadini, che esige uniformità di parametri di valutazione per tutto il territorio nazionale, mentre alle regioni spettano le competenze, che si riferiscono alla regolarità e alle diverse modalità di svolgimento delle tramvie e delle linee automobilistiche, cioè sostanzialmente alla gestione del servizio, in quanto si tratta di profili tipicamente inerenti al rapporto tra concedente e concessionario' (sentenza n. 135 del 1997)". In particolare, "la disciplina diretta a garantire la sicurezza della circolazione, in relazione alle caratteristiche dei veicoli, è contenuta nel d.lgs. n. 285 del 1992, (Nuovo codice della strada), e nelle norme attuative. (…) Dopo la riforma del Titolo V, mentre la materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, è transitata nell'ambito della competenza regionale residuale (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), la materia della sicurezza della circolazione e dei veicoli è rimasta di competenza esclusiva statale (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004). Per quel che riguarda più precisamente la revisione dei veicoli, la sua disciplina si innesta nelle materie della sicurezza e dell'ambiente (sentenza n. 77 del 2013)". In questi termini la sentenza n. **5.**

2.2.2. La disciplina dei giochi leciti

Come ha rammentato la sentenza n. **27**, la giurisprudenza costituzionale "ha già avuto modo di pronunciarsi più volte riguardo alla disciplina dei giochi leciti, ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» per le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e per l'individuazione dei giochi leciti. Si tratta di profili, infatti, che evocano finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), giustificando la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli artt. 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza)". "Ciò, tuttavia, non comporta che ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricada nella competenza statale, ben potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l'esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati sensibili, al fine di prevenire il fenomeno della ludopatia. Disposizioni di tal fatta risultano «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica» (sentenza n. 300 del 2011). Si tratta, in altri termini, di normative che prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti. Esse, pertanto, sono ascrivibili alle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente".

2.2.3. La confluenza di competenze esclusive e concorrenti nel settore dei lavori pubblici

Nel quadro costituzionale attuale, i lavori pubblici "non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono" e "possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali" (sentenze nn. 137 del 2018, 45 del 2010, 401 e 256 del 2007, 303 del 2003). Così la sentenza n. **56** che, combinando il criterio oggettivo (natura delle opere) e quello teleologico (loro funzione), da utilizzare per la collocazione materiale delle norme, ha ricondotto il Fondo per la progettazione degli enti locali (art. 1, commi 1079 e 1080, della legge n. 205 del 2017) alle materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile e alla materia esclusiva statale della sicurezza. In conseguenza, la Corte ha applicato, con riferimento alla sua disciplina, l'istituto della concorrenza di competenze; e ha imposto il coinvolgimento regionale, nella forma dell'intesa con la Conferenza unificata, nell'adozione del decreto ministeriale attuativo.

2.2.4. Il servizio idrico integrato (le diverse attribuzioni delle Regioni ordinarie e delle autonomie speciali)

"Preliminarmente, questa Corte è chiamata a definire l'ambito materiale di pertinenza delle norme relative al servizio idrico integrato (SII) in Sardegna. Si tratta di una questione specificamente nuova quanto alla Regione interessata, che la Corte ha già affrontato in relazione – oltre che alle regioni ordinarie – ad altre regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e ha variamente risolto sulla base delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione. In relazione alle regioni di diritto comune, la collocazione materiale della disciplina del SII è ormai pacifica nel senso che – sebbene queste regioni siano titolari di una competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici locali *ex* art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2009) – devono essere ricondotte «ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010), con la precisazione, operata sempre con riguardo al settore idrico, che le regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato (sentenza n. 307 del 2009)» (sentenza n. 93 del 2017). Pertanto, gli interventi legislativi sui profili indicati sono «riconducibili alla competenza statale in materia sia di tutela dell'ambiente sia di tutela della concorrenza» (fra le più recenti, sentenze n. 173 del 2017, n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228, n. 67 e n. 50 del 2013). In altre parole, allo Stato «spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio» (sentenza n. 173 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 160 del 2016). Quanto alle regioni ad autonomia speciale, (…) la citata giurisprudenza costituzionale non è immediatamente trasponibile [nel] giudizio di costituzionalità [che investa leggi di queste regioni], nel quale occorre preliminarmente definire l'ambito delle competenze spettanti statutariamente in materia a una regione ad autonomia speciale (sentenza n. 93 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 51 del 2016 e n. 142 del 2015). La comparazione tra disposizioni statutarie e nuovo Titolo V, ai fini della definizione delle rispettive attribuzioni statali e regionali speciali, si rende necessaria in quanto l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (…) prevede che sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. La comparazione effettuata di volta in volta tra il blocco statutario, costituito dalle disposizioni degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, e il novellato quadro costituzionale delle attribuzioni delle regioni ordinarie ha condotto a riconoscere ora una competenza legislativa primaria di talune autonomie speciali (Province autonome di Trento e di Bolzano e Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: rispettivamente sentenze n. 51 del 2016, n. 137 del 2014, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010; e sentenza n. 142 del 2015), ora invece una competenza residuale (Regione Siciliana, sentenza n. 93 del 2017) *ex* art. 117, quarto comma, Cost., in virtù della clausola di cui al citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Quest'ultima ricorre quando le competenze legislative statutarie risultano meno ampie di quelle derivanti dall'art. 117 Cost.; più precisamente, nel giudizio definito con la sentenza n. 93 del 2017, è stata ritenuta sussistente in capo alla Regione Siciliana una competenza statutaria di tipo concorrente, a fronte di una residuale *ex* art. 117, quarto comma, Cost., con la conseguente prevalenza di quest'ultima. Il carattere della competenza regionale, rispettivamente statutaria di tipo primario o residuale *ex* art. 117, quarto comma, Cost., comporta conseguenze diverse quanto alla qualificazione dei limiti derivanti dalla legislazione statale: infatti, nel primo caso la potestà legislativa regionale incontrerà i limiti statutari, e quindi – pur nella diversità delle formule presenti nei singoli statuti speciali – quelli delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; nel secondo caso, invece, i limiti dovranno essere tratti dall'art. 117 Cost., e saranno quindi sia quelli indicati nel primo comma, sia quelli derivanti dalle competenze esclusive statali indicate al secondo comma. Al fine di qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato, questa Corte ha fatto leva, per quanto possibile, sulle previsioni dello statuto, integrandole – stante la difficoltà di rinvenire un univoco titolo statutario di competenza, riconducibile a questa o a quella tipologia di potestà legislativa – con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria, la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione […], possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle

regioni ad autonomia speciale (…). È dunque a questo blocco statutario di costituzionalità che occorre guardare per individuare l'ambito materiale di riferimento". Così la sentenza n. **65**.

2.2.5. I "distretti del cibo"

"L'elenco delle finalità che il legislatore statale intende perseguire attraverso l'istituzione dei distretti del cibo (…) mostra che la disciplina statale interviene in un vasto ambito di materie, interessando competenze non soltanto statali, ma anche concorrenti e regionali. Le finalità in parola incrociano varie attribuzioni materiali di competenza elencate dall'art. 117 Cost. Così, la disposizione richiama l'obbiettivo di promuovere lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, quello di favorire l'integrazione delle attività caratterizzate da prossimità territoriale, la finalità di garantire la sicurezza alimentare, di diminuire l'impatto ambientale delle produzioni, di ridurre lo spreco alimentare e di salvaguardare il territorio e il paesaggio rurale attraverso il sostegno alle attività agricole e agroalimentari. Inoltre, l'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017 contiene un insistito riferimento ai sistemi produttivi locali caratterizzati da una elevata concentrazione di piccole e medie imprese agricole e agroalimentari, rivelando l'obbiettivo di favorire lo sviluppo economico e industriale territoriale, espressione di sintesi suscettibile di per sé di rinviare a una pluralità di materie (così già la sentenza n. 165 del 2007). Ciascuno di questi obbiettivi deve essere ricondotto o all'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato (ad esempio alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), oppure a competenze di natura concorrente in materia di «alimentazione» (sentenze n. 168 del 2008, n. 213 del 2006 e n. 467 del 2005) e di «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» (sentenze n. 74 del 2018 e n. 165 del 2007). Vi è altresì incidenza sulla materia agricoltura, di competenza regionale residuale (sentenze n. 261 del 2017, n. 60 e n. 38 del 2015). L'intreccio fra ambiti materiali diversi che caratterizza la disciplina in esame non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina stessa ad una materia piuttosto che a un'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 198 e n. 137 del 2018; n. 261, n. 170 e n. 114 del 2017; n. 287 e n. 251 del 2016), mentre nel caso di specie nessuno degli ambiti materiali, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo (sentenze n. 21 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015), manifesta un rilievo prevalente sugli altri. Versandosi perciò in un caso in cui la legge statale interviene in un ambito caratterizzato da inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze («nodo inestricabile», secondo l'espressione utilizzata dalla sentenza n. 21 del 2016), è ineludibile, in applicazione del principio di leale collaborazione, la predisposizione, da parte della legge statale – pur pienamente legittimata a intervenire – di un'adeguata modalità di coinvolgimento delle Regioni, con l'obiettivo di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze in questione con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie". Così la sentenza n. **72.**

2.2.6. Le locazioni turistiche

"L'assunto di fondo da cui muove il ricorrente, secondo cui la disciplina delle case vacanze sia da ascrivere *tout court* alla competenza residuale in materia di turismo e quella delle locazioni turistiche all'ordinamento civile, non è in linea con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012), mentre appartiene all'ordinamento civile la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti" (sentenze nn. 176 del 2018, 283 del 2016, 245 del 2015, 290 del 2013). Così la sentenza n. **84**.

2.2.7. Il rilascio delle concessioni demaniali marittime

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, la voce *La possibilità di rilascio in favore di Comuni o associazioni di volontariato per la realizzazione di strutture attrezzate per l'accoglienza dei disabili: il godimento del mare come motivo imperativo di interesse generale (norme della Regione Basilicata)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – Le concessioni demaniali marittime*.

2.2.8. Le aree inidonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili

La sentenza n. **86** ha precisato che la disciplina delle aree non idonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili "si pone al crocevia fra la materia della «tutela dell'ambiente» e quella della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»".

2.2.9. Il regime abilitativo degli impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili

La sentenza n. **86** ha ribadito che "la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti

rinnovabili rientra, oltre che nella materia «tutela dell'ambiente», anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (*ex multis*, sentenza n. 14 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2018)".

2.2.10. I canoni idroelettrici

"(…) questa Corte ha più volte precisato che «la determinazione e la quantificazione della misura di detti canoni [idroelettrici] devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014). Mentre è ascrivibile alla tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la disciplina di cui all'art. 37, comma 7, del decreto-legge n. 83 del 2012, ovvero la definizione, con decreto ministeriale, dei criteri generali che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni (sentenze n. 158 del 2016 e n. 28 del 2014)» (sentenza n. 59 del 2017)". Così la sentenza n. **119**.

2.3. Le materie esclusive

2.3.1. La legittimità di previsioni che vietano alle Regioni di esercitare la funzione amministrativa in via legislativa

"Dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, questa Corte ha (…) osservato che la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa (sentenze n. 44 del 2010, n. 271 e n. 250 del 2008); e tanto perché «[i]n tale area riservata di competenza, per quanto la funzione amministrativa debba essere allocata al livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118 Cost., il compito sia di individuare questo livello, sia di disciplinare forma e contenuto della funzione, non può che spettare al legislatore statale» (sentenza n. 20 del 2012)". In via generale, "il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti (…); viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità" (sentenze nn. 90 del 2013, 20 del 2012 e 143 del 1989). Così la sentenza n. **28**.

2.4. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali

2.4.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica

2.4.1.1. La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della Regione Sardegna)

La sentenza n. **166** ha richiamato gli approdi della giurisprudenza costituzionale "sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alle discipline, dettate dal codice dei contratti pubblici, della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica e del perfezionamento del vincolo negoziale e della sua esecuzione. È pacifico infatti che le disposizioni del codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza; esse inoltre vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (sentenze n. 263 del 2016, n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010). Le disposizioni dello stesso codice che regolano gli aspetti privatistici della conclusione ed esecuzione del contratto sono riconducibili all'ordinamento civile (sentenze n. 176 del 2018 e n. 269 del 2014); esse, poi, recano principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 269 del 2014 e n. 187 del 2013) e norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze n. 74 del 2012, n. 114 del 2011 e n. 221 del 2010). Le considerazioni che precedono, espresse nella vigenza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (…), devono essere confermate anche in relazione al d. lgs. n. 50 del 2016 (…), che ne ha preso il posto, in attuazione della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11". Una Regione, "nell'esercizio della propria competenza residuale, non può derogare a tassative e ineludibili disposizioni riconducibili a competenze esclusive statali". Peraltro, "non è da escludere in linea di principio che gli statuti possano

incidere su quest'ultime riservandole, in parte, alle autonomie speciali, ma ciò evidentemente richiede una puntuale allegazione dell'esistenza e della portata delle norme statutarie, in difetto della quale anche per esse non potrà non trovare applicazione la disciplina statale (sentenza n. 119 del 2019). Al contrario, in presenza di tali competenze statutarie occorrerà verificare se esse incontrino o meno i limiti propri della legislazione in questione: i principi dell'ordinamento giuridico, gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica".

2.4.1.2. La riserva alla contrattazione collettiva della disciplina dei rapporti di lavoro pubblici contrattualizzati (limite all'autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia)

"Il d.lgs. n. 165 del 2001 ha stabilito che i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva. (…) tale disciplina «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua dell'art. 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (…), che, al comma 1, lettera a), stabilisce per l'appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico» (sentenza n. 314 del 2003). (…) La qualificazione della riserva di contrattazione collettiva posta dal legislatore statale quale norma fondamentale di riforma economico-sociale comporta che essa operi come limite all'autonomia della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in base alle previsioni dello stesso statuto, che impone che l'esercizio delle attribuzioni regionali avvenga nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale". Così la sentenza n. **81** per la cui disamina si veda la voce *L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti in servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale (violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile.*

2.4.1.3. L'allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale (limite all'autonomia della Provincia di Trento)

La sentenza n. 198 del 2018, richiamata dalla sentenza n. **93**, ha precisato che, "sulla base (…) del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», (…) comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali, il legislatore statale può dettare una disciplina condizionante le potestà legislative delle Regioni ad autonomia differenziata e delle Province autonome, poiché tutti gli statuti speciali annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali. (…) l'art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, il quale ha introdotto il richiamato art. 7-*bis* cod. ambiente, e gli artt. 22 e 26 del medesimo d.lgs. n. 104 del 2017 sono il «cuore» della riforma, poiché sono le disposizioni che – in attuazione degli obiettivi (…) di semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale – determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema. L'unitarietà e l'allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale. È proprio in ragione del loro essere nucleo essenziale della riforma che, poi, tali disposizioni sono state qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale. (…) l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente circoscrive, entro ambiti precisi e limitati, la possibilità che le Regioni e le Province autonome esercitino la propria potestà legislativa in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA". Esso "è sì da ricondurre alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, ma la sua capacità di condizionare l'esercizio delle competenze legislative delle Regioni a statuto speciale deriva dalla sua qualificazione di norma di riforma economico-sociale".

2.4.1.4. La legislazione ambientale in tema di VIA (limite all'autonomia della Regione Valle d'Aosta)

"(…) il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione

speciale attraverso leggi qualificabili come «riforme economico-sociali»: «e ciò anche sulla base (…) del titolo di competenza legislativa nella materia 'tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali', di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto (…) degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze» (sentenze n. 198 del 2018 e n. 229 del 2017)". Così la sentenza n. **147**.

2.4.2. I principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica

2.4.2.1. La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della Regione Sardegna)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica*.

2.4.3. Gli obblighi internazionali

2.4.3.1. La derivazione europea della disciplina in materia di VIA (limite all'autonomia della Regione Valle d'Aosta)

La sentenza n. **147** ha precisato che, "in forza della sua diretta derivazione europea, la disciplina in materia di VIA integra anche il limite degli obblighi internazionali previsto da alcuni statuti speciali (sentenza n. 198 del 2018)".

2.4.3.2. La disciplina statale dei contratti pubblici (limite all'autonomia della Regione Sardegna)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica*.

2.4.4. Il rispetto delle competenze esclusive statali

2.4.4.1. Il divieto di dettare una normativa in sostituzione di quella statale (in materia ambientale)

"(…) l'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome può in ipotesi rivelarsi anche in diretto e frontale contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in tutti quei casi in cui la disciplina regionale o provinciale realizzi una vera e propria invasione della competenza statale, dettando una normativa che, prima ancora che lesiva dei parametri statutari dettanti il limite delle norme di riforma economico-sociale, pretenda di sostituirsi a quella posta dallo Stato". Così la sentenza n. **93**.

2.5. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

2.5.1. "Diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" (lett. a)

2.5.1.1. La sostituzione del generale e atipico permesso di soggiorno per motivi umanitari con la previsione di talune ipotesi nominate di permessi temporanei per esigenze di carattere umanitario

Nell'ordinamento costituzionale italiano, la materia del diritto d'asilo, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost., "copre uno spettro più ampio rispetto al diritto dei rifugiati di cui alla (…) Convenzione di Ginevra. Per la definizione del contenuto di tale materia, infatti, ci si deve riferire all'art. 10, terzo comma, Cost., che appunto riconosce il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica come diritto fondamentale dello straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana". Ogni intervento legislativo che, indipendentemente dal suo contenuto, incida sull'uno o sull'altro dei tre istituti – la tutela dei rifugiati, la protezione sussidiaria di origine europea e la protezione umanitaria – "che danno vita nel loro complesso alla disciplina dell'asilo costituzionale deve per ciò stesso essere ascritto alla materia denominata «diritto di asilo», di esclusiva competenza dello Stato". Così la sentenza n. **194** che ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione in punto di ridondanza

sulle competenze regionali, le questioni di legittimità costituzionale – promosse da diverse Regioni in riferimento a plurimi parametri – dell'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 che ha soppresso l'istituto generale e atipico del permesso di soggiorno per motivi umanitari, di cui all'art. 5, comma 6, del testo unico sull'immigrazione, e in sua vece ha contestualmente previsto alcuni speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario. Per la relativa disamina si veda altresì *infra* l'analoga voce in *Immigrazione*.

2.5.1.2. La rimodulazione della platea dei soggetti legittimati a usufruire dei servizi di inclusione e integrazione offerti dalle strutture territoriali

La sentenza n. **194** ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione in punto di ridondanza sulle competenze regionali e locali, le questioni di costituzionalità – promosse da diverse Regioni in riferimento a plurimi parametri – dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 che, nel modificare il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, ha riservato i servizi di inclusione e integrazione offerti dalle strutture territoriali ai soggetti già titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati nonché ai titolari di specifici permessi di soggiorno che hanno sostituito il permesso di soggiorno per motivi umanitari; e ha demandato ai centri governativi l'accoglienza dei richiedenti asilo. La giurisprudenza costituzionale "riconduce alla materia «immigrazione», tra l'altro, gli interventi pubblici connessi alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale. (…) la normativa in esame non già si occupa dei flussi di ingresso degli stranieri sul territorio nazionale, né semplicemente regola le condizioni del loro soggiorno su di esso. Essa ha invece di mira l'esigenza di riservare prioritariamente l'accesso al sistema finalizzato all'integrazione a quei soggetti la cui condizione è connotata da una tendenziale stabilità, derivante dall'accoglimento della richiesta di protezione internazionale". L'art. 12, dunque, "presenta alcune connessioni con il fenomeno migratorio, e le Regioni ricorrenti non errano quando individuano, come ambito materiale parzialmente coinvolto, quello dell'immigrazione (art. 117, secondo comma, lettera b, Cost.). Tuttavia, l'intervento normativo (…) deve essere inquadrato soprattutto nelle materie «diritto d'asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» contemplate dall'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., sempre di competenza esclusiva statale. Con ogni evidenza, la disposizione censurata disciplina, infatti, il trattamento di coloro che – una volta fatto ingresso nel territorio dello Stato – richiedono all'Italia protezione internazionale". Ciò premesso, la Corte ha chiarito che, a seguito dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, "il sistema territoriale di accoglienza resta (…) sostanzialmente invariato, per quanto riguarda la sua organizzazione, l'ampiezza della rete territoriale e le modalità di accesso a tale sistema da parte degli enti locali. Oggetto di modifica risulta essere la platea dei soggetti ammessi a beneficiare dell'accoglienza territoriale. Va da sé che questo dato è tutt'altro che secondario o irrilevante, poiché, ora, i richiedenti asilo non accedono, alle stesse condizioni precedenti, alla seconda fase del sistema di accoglienza. Su questo aspetto, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale resta ovviamente impregiudicata. Quel che in questa sede rileva è che nessuna delle norme impugnate importa obblighi, divieti o condizionamenti, a carico delle Regioni e dei Comuni, tali da impedire loro di esercitare, anche a favore dei richiedenti asilo – al di fuori del sistema territoriale di accoglienza – le proprie attribuzioni legislative o amministrative, nelle (…) materie di competenza concorrente o residuale, ovvero tali da costringerli a esercitare dette attribuzioni secondo modalità costituzionalmente illegittime per lesione di parametri costituzionali non attinenti al riparto delle competenze statali o regionali. Restano pienamente in vigore, infatti, tutte le norme del d.lgs. n. 286 del 1998 che consentono, ed anzi auspicano, interventi siffatti in favore dei cittadini stranieri in genere. L'art. 3, comma 5, del d.lgs. del 1998, ad esempio, autorizza Regioni, Province e Comuni, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, ad adottare provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana. L'art. 40 del medesimo decreto, ancora, dispone che le Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, predispongono centri di accoglienza destinati a ospitare, anche in strutture per ospitare cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti (quali sono appunto i richiedenti asilo) per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza; in tali centri di accoglienza le Regioni provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti. Il successivo art. 42, dal canto

suo, prevede che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l'altro, all'effettuazione di corsi della lingua e della cultura di origine, alla diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento nella società italiana degli stranieri medesimi, alla conoscenza e alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli extracomunitari regolarmente soggiornanti".

2.5.1.3. Le modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale

La sentenza n. **194** ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione in punto di ridondanza sulle competenze regionali e locali, le questioni di legittimità costituzionale – promosse da diverse Regioni in riferimento a plurimi parametri – dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 concernente le modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale. Detto articolo è stato ricondotto agli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativi a «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) e alle «anagrafi» (art. 117, secondo comma, lettera i, Cost.), risultando decisivi in tal senso la *sedes materiae* in cui si inseriscono le disposizioni impugnate (d.lgs. n. 142 del 2015, relativo, tra l'altro, all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), lo specifico tenore letterale delle stesse, che richiamano la disciplina dell'iscrizione anagrafica, e l'interpretazione sistematica del Capo II del Titolo I del d.l. n. 113 del 2018, recante «Disposizioni in materia di protezione internazionale», oltre che dello stesso Titolo I, recante «Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione». Non è stata, invece, rinvenuta alcuna incidenza delle stesse disposizioni sulle competenze amministrative proprie dei Comuni, posto che i servizi anagrafici comunali restano pur sempre di competenza statale (art. 14 TUEL) e le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di Governo.

2.5.2. "Immigrazione" (lett. b)

2.5.2.1. La sostituzione del generale e atipico permesso di soggiorno per motivi umanitari con la previsione di talune ipotesi nominate di permessi temporanei per esigenze di carattere umanitario

La materia «immigrazione», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. b), Cost. comprende "non solo gli aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale (sentenza n. 2 del 2013, così come sentenze n. 61 del 2011, n. 299 del 2010 e n. 134 del 2010), ma (…) le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno (sentenza n. 156 del 2006). (…) il legislatore statale gode di ampia discrezionalità nella disciplina di detta materia (sentenze n. 277 del 2014, n. 202 del 2013 e n. 172 del 2012), dato che essa è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici (tra le molte, sentenze n. 172 del 2012 e n. 250 del 2010); (…) pur disponendo di tale ampia discrezionalità, il legislatore naturalmente resta sempre tenuto al rispetto degli obblighi internazionali, sulla base dell'art. 117, primo comma, Cost., e costituzionali (sentenze n. 202 del 2013, n. 172 del 2012 e n. 245 del 2011), compreso il criterio di ragionevolezza intrinseca (tra le altre, sentenza n. 172 del 2012)". Così la sentenza n. **194** che ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione in punto di ridondanza sulle competenze regionali, le questioni di legittimità costituzionale – promosse da diverse Regioni in riferimento a plurimi parametri – dell'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 che ha soppresso l'istituto generale e atipico del permesso di soggiorno per motivi umanitari, di cui all'art. 5, comma 6, del testo unico sull'immigrazione, e in sua vece ha contestualmente previsto alcuni speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario. Tutte le censure danno per certo che l'effetto concreto della disposizione impugnata "sia quello di ridurre il numero dei titolari di un regolare permesso di soggiorno. (…) Invero, l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno. (…) l'interpretazione e l'applicazione dei nuovi istituti, in sede sia amministrativa che giudiziale, sono necessariamente tenute al rigoroso rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali", come ha sottolineato, in sede di emanazione del decreto, il Presidente della Repubblica nella lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri il 4 ottobre 2018. "La doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina

previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili". Diversamente, la Corte potrà essere adita in via incidentale, restando impregiudicata, all'esito della pronuncia, "ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione".

2.5.2.2. La rimodulazione della platea dei soggetti legittimati a usufruire dei servizi di inclusione e integrazione offerti dalle strutture territoriali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, l'analoga voce in *Diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea*.

2.5.3. "Tutela della concorrenza" (lett. e)

2.5.3.1. Le concessioni demaniali marittime

i) Le concessioni per finalità turistico ricreative (norme della Regione Liguria)

"Come (…) anche di recente ribadito dalla sentenza n. 118 del 2018 (in linea con le precedenti sentenze n. 157 e n. 40 del 2017), la tutela dell'affidamento degli operatori balneari riguarda una sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni, per la ragione (…) che la tutela di tale affidamento incide sui criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo, i quali devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.". Così la sentenza n. **1** che ha giudicato illegittimi, per violazione dell'indicato parametro, gli artt. 2, commi 1, 2 e 3, e 4, comma 1, della legge ligure n. 26 del 2017. La prima disposizione – al fine di tutelare il legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo, in essere ovvero rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009, con la conservazione del diritto alla continuità aziendale – estendeva la durata delle concessioni in atto di trenta anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, demandando ai Comuni la relativa comunicazione ai titolari. L'enunciata finalità di tutelare la certezza del diritto e l'affidamento degli operatori locali non è valsa a escludere il *vulnus* arrecato alla competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza, coerentemente con quanto già rilevato dalla sentenza n. 171 del 2013 in relazione ad altra fattispecie di proroga automatica di concessioni del demanio marittimo delineata dal legislatore ligure. Del resto, "il mercato delle concessioni balneari non ha dimensione solo locale, ma rilievo potenzialmente transfrontaliero (tanto da interessare le competenze dell'Unione europea, che appunto sono impegnate sul presupposto che l'offerta di una concessione balneare possa intercettare l'interesse di un operatore stabilito in altro Stato membro)". Né è stata reputata rilevante in contrario la clausola di cedevolezza ex art. 84 del d.lgs. n. 59 del 2010, il cui ambito di applicazione attiene alle materie di competenza regionale esclusiva e concorrente che lo Stato, al fine di assicurare il tempestivo recepimento della direttiva "servizi" 2006/123/CE, può attrarre in sussidiarietà nelle more del loro esercizio. La previsione della clausola non consente alle Regioni di intervenire sull'intera materia regolata dalla direttiva e, quindi, su contenuti o profili di competenza esclusiva statale. Anche nella prospettiva della "cedevolezza invertita", "l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione" (sentenza n. 398 del 2006, secondo cui "la legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione [immediatamente] attuativa di una direttiva comunitaria […] dipende dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale". La seconda disposizione, fissando una durata minima (20 anni) e massima (30 anni) delle nuove concessione demaniali, disciplinava parimenti un oggetto (la durata dell'affidamento in concessione), "riservato alla competenza dello Stato in materia di tutela della concorrenza", incidendo su tale materia "in modo particolarmente accentuato, in ragione della eccessiva estensione della durata delle concessioni in atto, poiché, anche alla luce del diritto europeo, durate eccessive stimolano gestioni inefficienti (sentenza n. 176 del 2018)".

ii) La possibilità di rilascio in favore di Comuni o associazioni di volontariato per la realizzazione di strutture attrezzate per l'accoglienza dei disabili: il godimento del mare come motivo imperativo di interesse generale (norme della Regione Basilicata)

La disciplina del rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi "investe diversi ambiti

materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale"; "particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale" (sentenze nn. 157 e 40 del 2017, 213 del 2011). Un ruolo centrale è svolto dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 che, "attuando il contenuto dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che richiede procedure di selezione improntate ad imparzialità e (…) trasparenza, impone la predeterminazione dei criteri e la propalazione degli stessi in epoca antecedente l'affidamento (…) e, al comma 2, dispone che nel «(…) fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario»" (sentenza n. 109 del 2018). "Come precisato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa srl e altri, l'art. 12, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2006/123/CE, impone che il rilascio di autorizzazioni, qualora il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, sia assoggettato a una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, escludendo la possibilità di proroghe automatiche e consente agli Stati membri di tener conto di considerazioni legate a «motivi imperativi d'interesse generale», anche se solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali". Così la sentenza n. **86** che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost. – dell'art. 46, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017, il quale prevede la possibilità di rilasciare concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali ai Comuni o ad associazioni di volontariato che svolgono opere e/o attività in favore di disabili intellettivi e motori e delle loro famiglie al fine di realizzare strutture stagionali attrezzate per l'accoglienza e il godimento del mare. La norma impugnata "non fa altro che prevedere che il rilascio delle concessioni marittime provvisorie e stagionali – che deve comunque avvenire sulla base di procedure di selezione contraddistinte da criteri imparziali e trasparenti, resi preventivamente noti mediante un'adeguata pubblicità – possa avere luogo anche in favore di Comuni o associazioni di volontariato, che operino per i disabili motori e/o intellettivi, in vista dell'esigenza di consentire ai disabili e alle loro famiglie il godimento del mare, esigenza che integra uno dei «motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario»". Del resto, "la definizione dei criteri dettagliati chiamati a guidare la selezione dei concorrenti all'affidamento rientra tra le competenze legislative demandate alle Regioni in esito al trasferimento delle funzioni amministrative legate al demanio marittimo e idrico nel rispetto dei principi di concorrenza (sentenza n. 109 del 2018). Devono dunque ritenersi legittime le conseguenti, diverse, discipline territoriali (…) motivate dalle peculiarità di riferimento e dagli obiettivi di matrice collettiva che ciascuna realtà regionale, sulla base delle indicazioni di principio contenute nella legislazione statale di riferimento, può ritenere preminenti nel procedere alla scelta dei possibili utilizzatori".

2.5.3.2. Le concessioni di derivazione d'acqua

i) La maggiorazione del canone demaniale in caso di proroga (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. **119** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. e), Cost. – dell'art. 4, comma 1, lett. w), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018 che, nell'introdurre il comma 3-*bis* nell'art. 50 della legge regionale n. 11 del 2015, prevede una maggiorazione del canone demaniale nei casi di proroga dell'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua. Innanzitutto, la censura di disparità di trattamento rispetto ai gestori di altre Regioni "contraddice l'esistenza stessa dell'autonomia legislativa regionale": "accertato che la Regione (…) ha operato nell'ambito delle competenze a essa spettanti, è sufficiente osservare che il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da regione a regione, nei limiti dell'art. 117 della Costituzione" (sentenze nn. 84 del 2019, 241 del 2018, 277 del 1995 e 447 del 1988). In secondo luogo, le norme statali invocate come parametro interposto nella materia della tutela della concorrenza sono state abrogate dall'art. 11-*quater* del d.l. n. 135 del 2018 che "segue la stessa impostazione adottata dalla norma regionale impugnata, prevedendo un canone aggiuntivo a carico del concessionario uscente, dopo

la scadenza della concessione e nelle more della procedura di assegnazione", e precisando che "tale corrispettivo aggiuntivo è disciplinato dalle regioni che non abbiano già provveduto". Il legislatore statale presuppone così che talune Regioni possano avere già adottato norme contemplanti un canone aggiuntivo e che tali norme continuino ad operare. La norma denunciata non ha invaso la competenza statale esclusiva poiché non è intervenuta sulla definizione dei criteri generali di determinazione dei canoni idroelettrici (sentenze nn. 59 del 2017 e 158 del 2016) ma si è limitata a quantificare il canone demaniale, prevedendone una puntuale maggiorazione.

2.5.3.3. L'attività di noleggio di autobus con conducente (norme della Regione Piemonte relative all'età e alla percorrenza dei veicoli)

La sentenza n. **5** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost, dell'art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte n. 22 del 2006, che prevedeva il divieto, per le imprese autorizzate all'esercizio dell'attività trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente, di utilizzare veicoli di età superiore a quindici anni qualora gli stessi abbiano raggiunto una percorrenza di un milione di chilometri. In via preliminare la Corte ha ricordato l'evoluzione normativa che ha interessato il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autoveicolo con conducente (di seguito: NCC) che costituisce un autoservizio pubblico non di linea, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 21 del 1992. In particolare, è stato evidenziato che dopo la riforma del Titolo V, mentre la materia del servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea, è transitata nell'ambito della competenza regionale residuale (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), la materia della sicurezza della circolazione e dei veicoli è rimasta di competenza esclusiva statale (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004). Più specificamente, per quel che riguarda la revisione dei veicoli, la relativa disciplina "si innesta nelle materie della sicurezza e dell'ambiente» (sentenza n. 77 del 2013)". Ciò posto, la normativa statale dedicata al noleggio di autobus con conducente, adottata con la legge n. 218 del 2003, è peraltro rivolta anche a tutelare la concorrenza nell'attività di NCC (art. 1, commi 1 e 2), allo scopo di garantire in particolare «la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di accesso delle imprese al mercato, nonché il libero esercizio dell'attività in riferimento alla libera circolazione delle persone», oltre che «la sicurezza dei viaggiatori trasportati, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro» (art. 1, comma 4). In altri termini, tale ultima normativa costituisce "esercizio delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e di sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e concilia i due interessi, potenzialmente confliggenti, al libero esercizio dell'attività di NCC e alla sicurezza del trasporto. La sintesi fra questi interessi viene definita in una disciplina uniforme in materia di sicurezza, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e l'assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale". Alla luce di tali considerazioni, per la Corte la previsione regionale censurata, per quanto di contenuto in sé non irragionevole, incide negativamente sul livello di tutela della concorrenza fissato dalla legge statale e, quindi, eccede l'ambito costituzionalmente definito della potestà legislativa regionale. Infatti, "la logica e la lettera delle disposizioni statali richiamate, lette in connessione con il complesso della disciplina statale in materia di controlli tecnici dei veicoli (…), precludono alle regioni di introdurre un ulteriore requisito attinente all'efficienza tecnica del veicolo, che finisce per limitare l'esercizio dell'NCC da parte degli operatori 'interni' e per creare dunque una distorsione della concorrenza su base territoriale". La Corte ha, altresì, ricordato che per le medesime ragioni in passato con sentenza n. 30 del 2016 è stata già dichiarata l'illegittimità costituzionale di un'altra disposizione della stessa legge della Regione Piemonte (art. 12, comma 3), analoga a quella oggetto del presente giudizio.

2.5.3.4. Il servizio idrico integrato

i) L'affidamento diretto a società interamente pubbliche (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. **65** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. – dell'art. 1 della legge sarda n. 25 del 2017 che ha introdotto il comma 3-*bis* dell'art. 2 della legge regionale n. 4 del 2015 secondo cui, in considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche, si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale *pro-*

capite. Invero, la norma "non prescrive né l'obbligo di una gestione affidata a un soggetto interamente pubblico, né che questa sia «la condizione necessaria perché il servizio rimanga pubblico, locale e di interesse economico generale». In altre parole, il legislatore regionale si è limitato a prendere atto del fatto che la normativa statale prevede come possibile la gestione del servizio idrico da parte di società interamente pubbliche, e che proprio questo è, allo stato, il caso della Regione autonoma Sardegna, nella quale è in atto un affidamento diretto a favore di una società a capitale pubblico (Abbanoa spa), partecipata dagli enti locali". La disposizione, dunque, non preclude "nessuna modalità di gestione del servizio idrico integrato, fra quelle consentite dall'ordinamento europeo" e non esclude affatto la possibilità di affidare la gestione del servizio con modalità diverse dall'affidamento diretto a favore di società interamente pubbliche.

ii) Il requisito del controllo analogo esercitato sul soggetto affidatario (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. **65** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. – degli artt. 4, 6 e 8, comma 1, della legge sarda n. 25 del 2017, modificativi di altrettante norme della legge regionale n. 4 del 2015, in tema di controllo analogo esercitato su Abbanoa spa, società a capitale pubblico partecipata dagli enti locali, affidataria del servizio idrico integrato. In particolare, l'art. 4 affida il controllo analogo a un'apposita Commissione istituita presso l'Ente di governo dell'ambito della Sardegna (EGAS); l'art. 6 rafforza i poteri di controllo della Regione prevedendo la possibilità che il Comitato istituzionale d'ambito, organo di governo dell'EGAS, sia sciolto con decreto del Presidente della Regione, adottato previa deliberazione della Giunta e comunicato al Consiglio regionale; l'art. 8, comma 1, riduce dal 49 al 20 per cento il limite massimo delle quote di capitale sociale del gestore detenibili dalla Regione. A giudizio della Corte, l'affidamento del controllo analogo a un'apposita Commissione istituita presso l'EGAS non ne inficia l'effettività. L'esercizio del controllo analogo è svolto dai soggetti partecipanti all'Ente di governo, purché soci del gestore unico del servizio idrico integrato, e dalla Regione, nei confronti del gestore unico del servizio tramite la Commissione per il controllo analogo. Il legislatore regionale prevede un controllo analogo congiunto degli enti locali titolari del servizio, conforme alle indicazioni della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, stabilendo che i componenti della Commissione sono eletti secondo un criterio che assicura la netta prevalenza dei rappresentanti dei Comuni rispetto a quelli della Regione; di conseguenza, il controllo analogo è svolto da un organo nel quale prevalgono i rappresentanti degli enti locali partecipanti all'EGAS. Anche la previsione del potere di scioglimento del Comitato istituzionale d'ambito non incide sull'effettività del controllo analogo svolto dall'EGAS sul soggetto gestore Abbanoa spa. Il legislatore sardo individua le seguenti cause del possibile scioglimento: per gravi o persistenti violazioni di legge o di regolamento; quando non possa essere assicurato il normale funzionamento dell'Ente; per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali. La previsione innovativa, rispetto alla previgente disciplina contenuta nella legge regionale n. 29 del 1997, della causa di scioglimento per manifesta inosservanza delle direttive degli organi regionali non mina l'effettività del controllo analogo dell'ente gestore. Infatti, contro un eventuale esercizio improprio di tale potere l'ordinamento offre adeguati strumenti di tutela giurisdizionale. Infine, la riduzione del tetto massimo di quote del capitale sociale che può essere detenuto dalla Regione non nuoce all'effettività del controllo analogo, anche in considerazione della giurisprudenza della Corte di giustizia, che scinde la quota azionaria detenuta dall'effettività del controllo.

2.5.3.5. I contratti pubblici

i) La facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. **166** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 8 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost., in quanto, consentendo alle Amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto pubblico ed un altro per la fase di affidamento, si porrebbe in contrasto con il principio di responsabilità unica di cui all'art. 31, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016. Invero, la disposizione censurata, riguardando "la disciplina delle modalità

organizzative del responsabile unico del procedimento", rientra nella materia dell'organizzazione amministrativa, riservata alle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. La norma si limita a stabilire che "le amministrazioni aggiudicatrici, nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento, possono individuare sub-procedimenti senza che ciò incida sull'unicità del centro di responsabilità" che viene garantita dal successivo comma 3 dell'articolo censurato in base al quale il responsabile di progetto coordina l'azione dei responsabili per fasi, se nominati.

ii) L'(illegittima) istituzione di un Albo telematico regionale dei commissari di gara (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. **166** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 37, comma 1 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 8 del 2018, nella parte in cui prevedeva l'istituzione dell'Albo telematico dei componenti delle commissioni di gara e la sua gestione in base a criteri determinati con decreto dal Presidente della Regione. La disposizione contrastava con l'art. 78 del d. lgs. n. 50 del 2016 ove si prevede che l'ANAC istituisce e gestisce un unico Albo Nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici dal quale estrae una lista di candidati che comunica alle stazioni appaltanti, sottraendo alle stesse la scelta dei commissari di gara. La citata disposizione rappresenta una radicale "innovazione del nuovo codice dei contratti chiaramente ispirata a finalità di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza e prevenzione dei reati" e comporta il superamento della tesi, affermatasi in vigenza del d.lgs n. 163 del 2006, che inquadrava le disposizioni relative alla composizione e alle modalità di scelta dei componenti della commissione nella materia dell'organizzazione amministrativa (sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007). La norma dichiarata illegittima, "pur incidendo sull'organizzazione amministrativa, deve essere ricondotta alle competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico". In via consequenziale, sono stati dichiarati illegittimi i successivi commi 2, 3, 4 e 8 del denunciato art. 37 che, "nel regolare alcuni aspetti della nomina delle commissioni giudicatrici, si riferiscono all'albo telematico regionale e ne presuppongono l'operatività, così palesando la stretta connessione e l'inscindibile legame funzionale con la disposizione impugnata". Peraltro, la declaratoria di illegittimità costituzionale "non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici".

iii) La illegittima previsione di linee guida e del codice regionale di buone pratiche (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. **166** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost., l'art. 39, commi 1 e 3, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 8 del 2018 in quanto, attribuendo alla Giunta Regionale l'adozione di linee guida, documentazione standard, capitolati speciali, schemi di contratto e del codice regionale di buone pratiche, si sovrapponeva alle competenze attribuite all'ANAC dall'art. 213, comma 2, del d. lgs. n. 50 del 2016. In particolare, il legislatore regionale affidava "l'individuazione di parametri utili alla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e alla valutazione della congruità delle offerte anormalmente basse" ai predetti strumenti di regolazione regionale che, data la loro natura, erano destinati ad incidere su tutti gli atti della procedura ad evidenza pubblica e sul contratto a valle. Le disposizioni censurate, "estranee all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e riconducibili alla materia statutaria dei lavori pubblici regionali", si ponevano in contrasto con la richiamata norma interposta che, "nell'attribuire all'ANAC la regolazione dei medesimi aspetti della procedura pubblica e della fase negoziale ed esecutiva, è esplicazione della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile". Nè è valsa ad escludere il predetto contrasto la previsione che "tutti gli atti di regolazione regionale devono essere adottati in coerenza con le linee guida ed i bandi tipo dell'ANAC": la competenza legislativa delle regioni ad autonomia speciale va comunque esclusa in quanto "il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità intermedio riservato alla Giunta regionale (sentenza n. 187 del 2013)". In via consequenziale, è stato dichiarato illegittimo il comma 2 del denunciato art. 39 "dal momento che assegna ulteriori contenuti alle linee guida di cui al comma 1", "sì che la disposizione in parola viene a mancare di oggetto". Peraltro, la declaratoria di illegittimità costituzionale non ha comportato "alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici".

iv) La qualificazione delle stazioni appaltanti (opzione preclusa al legislatore sardo)

La sentenza n. **166** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e),

Cost., l'art. 45 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 8 del 2018 il quale attribuiva la selezione dei requisiti necessari ai fini della qualificazione delle stazioni appaltanti a una delibera della Giunta Regionale, adottata su proposta del Presidente della Regione. La norma è stata giudicata in contrasto, in particolare, con l'art. 38 del d.lgs. n. 50 del 2016 il quale istituisce presso l'ANAC, che ne assicura la pubblicità, l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate. Il legislatore statale ha "optato per una scelta decisa a favore della riduzione del numero delle stazioni appaltanti e della loro professionalizzazione, cosicchè la qualificazione è oggi richiesta non più soltanto agli operatori economici ma anche alle amministrazioni aggiudicatrici, secondo standard predefiniti e sistemi premianti". Simile scelta risponde a diverse finalità, quali la possibilità di beneficiare di economie di scala, l'agevolazione dell'attività dell'ANAC di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di controllo della corretta gestione delle commesse pubbliche ed il miglioramento della concorrenza mediante l'innalzamento del livello di professionalizzazione e specializzazione delle stazioni appaltanti. Ne discende che il sistema della qualificazione, pur "se incide sull'organizzazione, va inquadrato in un ambito materiale caratterizzato dalle competenze statali esclusive della tutela della concorrenza, dell'ordine pubblico, e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica". La dichiarazione di illegittimità costituzionale, derivante dalla riscontrata introduzione di "un non meglio precisato sistema di qualificazione affidato alla Giunta regionale, parallelo e distinto rispetto a quello nazionale", non ha comportato "alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata dal nuovo codice dei contratti pubblici".

2.5.4. "Sistema tributario e contabile dello Stato" (lett. e)

2.5.4.1. L'incremento dell'aliquota IRAP, per il periodo di imposta 2002, a carico di banche, imprese di assicurazione, enti e società finanziarie (opzione preclusa al legislatore regionale)

La sentenza n. **128** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., gli artt. 1, comma 6, della legge della Regione Marche n. 35 del 2001, 5, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 34 del 2001 e correlativa statuizione dell'allegata Tabella A, e 7, comma 1, della legge della Regione Siciliana n. 2 del 2002, limitatamente alla previsione, per il periodo di imposta 2002, per gli istituti bancari, di un incremento dell'aliquota IRAP – elevata al 5,75 per cento (per le Regioni Marche e Lazio) ed al 5,25 per cento (per la Regione Siciliana) – rispetto a quella fissata, nella misura del 4,75 per cento, dal legislatore statale, con il comma 2 dell'art. 45 del d.lgs. n. 446 del 1997. In via preliminare, la Corte ha ricordato che per costante giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 177 del 2014), la disciplina del tributo in esame rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con la conseguenza che la potestà legislativa attribuita alle Regioni deve essere esercitata nei limiti fissati dal legislatore statale. È stato, poi, evidenziato che l'art. 16 del d.lgs. n. 446 del 1997, al comma 1, prevede un'aliquota generale del 4,25 per cento, mentre al comma 3 della medesima disposizione, a decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del medesimo decreto legislativo, attribuisce alle Regioni la facoltà di variare «l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale». Nella citata sentenza la disciplina *de qua* è stata ricostruita ribadendo che la facoltà di variazione attribuita alle Regioni dal comma 3 del citato art. 16 è riferibile alla sola aliquota ordinaria di cui al precedente comma 1, con esclusione, dunque, dell'aliquota speciale fissata, per i soggetti di cui ai precedenti artt. 6 e 7, tra cui gli istituti bancari, dalla disciplina transitoria delineata dal successivo art. 45, comma 2, per l'anno di imposta 2002, nella misura (non passibile di variazioni) pari al 4,75 per cento. Solo dall'anno successivo al 2002, cessata la disciplina transitoria, trova applicazione quella ordinaria di cui all'art. 16, che, al comma 1, fissa l'aliquota al 4,25 per cento e, al comma 3, attribuisce alle Regioni la potestà di variare l'aliquota fissata dal legislatore statale fino ad un punto percentuale. Sulla base di tale lettura complessiva della disciplina statale è stata, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Lombardia n. 27 del 2001, il quale disponeva l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota IRAP determinata in via temporanea per gli istituti bancari dal comma 2 del citato art. 45. Le medesime considerazioni svolte in ordine a quella della Regione Lombardia, sono state estese alle questioni oggetto di trattazione poiché si è di fronte a norme con le quali le Regioni hanno disposto l'aumento dell'aliquota IRAP al di fuori del perimetro delineato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 446 del 1997, che, secondo quanto sopra ricostruito, aveva riconosciuto tale facoltà solo per l'aliquota ordinaria e non per quella speciale e transitoria disciplinata dall'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 446 del 1997. La Corte è giunta a tale conclusione anche per l'art. 7, comma 1, della legge siciliana n. 2 del 2002, in quanto la Regione, pur avendo il potere di integrare la

disciplina dei tributi erariali, può operare solo nei limiti segnati dai princìpi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze nn. 152 del 2018, 138 e 111 del 1999). Dunque, − secondo la disciplina dettata dal legislatore statale in materia e già sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale – la Regione siciliana aveva facoltà di dare attuazione alle disposizioni del Titolo I del d.lgs. n. 446 del 1997 relativo alla istituzione e disciplina dell'IRAP, rimanendo però nel perimetro delineato dalla normativa statale, ivi compresi gli artt. 16 e 45 del medesimo decreto legislativo.

2.5.4.2. La tassa automobilistica regionale

i) L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania)

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **19**, l'analoga voce in *I tributi*.

ii) L'esenzione per gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico (norme della Regione Emilia-Romagna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **122**, l'analoga voce in *I tributi*.

2.5.5. "Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (lett. g)

2.5.5.1. La disciplina delle forze di polizia

Si veda, in relazione alla sentenza n. **170**, la voce *Il parere della Conferenza unificata nella procedura di adozione di decreti legislativi incidenti su ambiti materiali di competenza esclusiva statale (il d.lgs. n. 177 del 2016 di riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato)* in *Il principio cooperativo – L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione*.

2.5.5.2. La disciplina degli ordini professionali

La Corte "ha ricondotto alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (sentenza n. 405 del 2005) la disciplina di organismi, ausiliarii della Pubblica Amministrazione (…) perché chiamati a svolgere funzioni pubbliche di tutela di interessi pubblici unitari. Ciò serve a confermare inequivocabilmente l'appartenenza degli stessi al sistema ordinamentale dello Stato". Così la sentenza n. **259**.

2.5.5.3. La presentazione della denuncia di smarrimento dell'animale da compagnia o di affezione alle Forze dell'Ordine (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **277** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 46 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., nella parte in cui prevede che la denuncia di smarrimento dell'animale da compagnia o d'affezione da parte del responsabile degli stessi animali debba essere presentata, oltre che al servizio veterinario ufficiale, anche alle Forze dell'Ordine. La Corte ha precisato che la disposizione regionale, "effettivamente generica riguardo alla locuzione «Forze dell'Ordine», risulta censurata esclusivamente per quanto concerne l'obbligo di denuncia nei casi di smarrimento, non, quindi, per l'ipotesi di sottrazione (…). La sottrazione può delinearsi quale fattispecie penalmente rilevante, (…) integrando i reati di furto (art. 624 cod. pen.) o appropriazione indebita (art. 646 cod. pen.), per cui una denuncia alle forze di polizia appare un'eventualità del tutto fisiologica. Nondimeno, anche lo smarrimento di un animale, come di qualsiasi bene, può essere oggetto di denuncia alle forze dell'ordine, che in tal caso sarebbero certamente obbligate a ricevere la stessa. Lo smarrimento, d'altronde, ben potrebbe essere una sottrazione non ancora nota al titolare. A ciò si aggiunga che la previsione della (…) contravvenzione di cui all'art. 727 cod. pen., relativa all'abbandono di animali, rende possibile, anche nei casi di smarrimento, una segnalazione alle forze di polizia, se non altro da parte dell'autorità sanitaria. Né possono escludersi altre ipotesi di necessaria segnalazione all'autorità di pubblica sicurezza, come in caso di smarrimento di animali aggressivi, idoneo a causare rischi per l'incolumità pubblica. L'obbligo di denuncia posto dalla legge regionale in capo al responsabile dell'animale, quindi, di per sé non comporta l'attribuzione di competenze ulteriori alle forze di polizia, che sarebbero in ogni caso tenute a ricevere le denunce di smarrimento in virtù delle funzioni istituzionali già previste dalle norme statali, in cui trova quindi fondamento il coinvolgimento di organi dello Stato" (sentenze nn. 104 del 2010, 10 del 2008 e 454 del 2007).

2.5.6. "Ordine pubblico e sicurezza" (lett. h)

2.5.6.1. L'estensione oggettiva della competenza statale (la nozione di ordine pubblico)

i) La distinzione rispetto alla polizia locale e ad altre funzioni di polizia amministrativa; la nuova declinazione pluralista e integrata del concetto di sicurezza e l'intreccio di funzioni statali e regionali (evoluzione normativa e riferimenti giurisprudenziali)

La sentenza n. **285** ha preliminarmente sviluppato alcune considerazioni in ordine alla materia «ordine pubblico e sicurezza», di esclusiva competenza statale, anche alla luce del recente intervento realizzato con il d.l. n. 14 del 2017. Già a partire dal secondo trasferimento di funzioni alle Regioni, il d.P.R. n. 616 del 1977 ha individuato espressamente la pubblica sicurezza tra le materie in cui lo Stato avrebbe conservato il potere di esercitare le corrispondenti funzioni amministrative. Al di fuori di tale ambito, l'art. 9 del menzionato d.P.R. ha stabilito che le Regioni e gli enti locali devono considerarsi titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi attribuite o trasferite e nelle materie nelle quali è delegato alle Regioni l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici. "È stata così sancita una interdipendenza funzionale (sentenza n. 77 del 1987), una sorta di parallelismo tra le attività di polizia amministrativa e le materie attribuite agli enti regionali". Con riguardo alle attività relative alla materia «polizia locale urbana e rurale», di competenza concorrente ai sensi del previgente art. 117, primo comma, Cost., l'art. 18 del d.P.R. n. 616 del 1977 ha specificato che in tale ambito sono da ricomprendere tutte quelle attività di polizia svolte esclusivamente nel territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali. Tale ripartizione è stata poi confermata dal cosiddetto terzo trasferimento di funzioni: l'art. 159, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 ha precisato che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. Alla vigilia dell'entrata in vigore della revisione del Titolo V, la Corte ha confermato la distinzione tra la polizia locale urbana e rurale, di competenza concorrente, e le altre funzioni rientranti nella nozione di polizia amministrativa, trasferite alle Regioni come funzioni accessorie rispetto agli ambiti materiali loro attribuiti, da un lato, e le attribuzioni attinenti alla sicurezza pubblica, riservate in via esclusiva allo Stato, dall'altro (sentenza n. 290 del 2001). In particolare, "la funzione di polizia di sicurezza (…) riguarda (…) le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e, pertanto, si riferisce alla attività di polizia giudiziaria e a quella di pubblica sicurezza; la funzione di polizia amministrativa riguarda, diversamente, l'attività di prevenzione e repressione diretta ad evitare danni o pregiudizi a persone o cose nello svolgimento di attività rientranti nelle materie affidate alla competenza regionale". La definizione di ordine pubblico e sicurezza "nulla aggiunge alla tradizionale nozione (…) che riserva allo Stato (…) le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento. Non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, dunque, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile. Siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali". Tali affermazioni sono state riprese dalla giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V. "Ai fini della ripartizione disciplinata dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (il quale non a caso esclude, dall'ambito materiale di competenza statale, la polizia amministrativa locale), sono assegnate allo Stato le funzioni dirette a prevenire e a reprimere reati, in vista della tutela di interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni" (sentenze nn. 116 del 2019 e 208 del 2018), "tutti ricompresi nella ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale" (sentenza n. 148 del 2018). Nel contempo, al fine di "delimitare l'ambito materiale della competenza in questione", si è ribadito che "gli interessi pubblici primari che vengono in rilievo (…) sono (…) unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: (…) diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività (…). La potestà legislativa regionale può essere esercitata non solo per disciplinare generici interessi pubblici (…) ma anche per garantire beni

giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 300 del 2011)". In definitiva, "l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza» (…) allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari. Non a caso l'ordinamento conosce, accanto al nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ancorché con essa non coincidenti. La sicurezza può ben assumere una possibile declinazione pluralista, coerente con la valorizzazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione: ad una sicurezza in «senso stretto» (o sicurezza primaria) può essere affiancata, infatti, una sicurezza «in senso lato» (o sicurezza secondaria), capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale. Alle Regioni è così consentito realizzare una serie di azioni volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze ad esse assegnate in via residuale o concorrente, come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio". L'indicata ampia accezione di sicurezza è stata accolta dal d.l. n. 14 del 2017 il cui art. 1 fa esplicito riferimento al concetto di sicurezza integrata, "da intendersi come l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali". Il successivo art. 2 ha affidato ad apposite linee generali, da adottare con accordo sancito in sede di Conferenza unificata (su proposta del Ministro dell'interno), il compito di coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale, nei settori di intervento ivi indicati, tenendo conto della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate. Il d.l. n. 14 del 2017 ha così contribuito a dare attuazione all'art. 118, terzo comma, Cost., prevedendo che, in attuazione delle summenzionate linee generali, Stato, Regioni e Province autonome possano concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale. Le Regioni e le Province autonome possono altresì sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa. "In tal senso, il menzionato decreto-legge ha disciplinato in senso ampio e trasversale le forme di coordinamento previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., coinvolgendo gli enti regionali non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come portatori di interessi che, ancorché non direttamente afferenti alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., sono teleologicamente connessi alla competenza esclusiva statale. Nel disegno del legislatore statale, infatti, l'intervento regionale dovrebbe assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l'intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l'esercizio dei tradizionali poteri coercitivi". Secondo quanto previsto dalle Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata, approvate nella seduta della Conferenza unificata del 24 gennaio 2018, le autonomie territoriali possono dotarsi di strumenti di prevenzione situazionale che mirano a ridurre le opportunità di commettere reati unitamente alle misure volte a sostenere la partecipazione dei cittadini alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali, abitative e dei servizi ("prevenzione comunitaria") e agli interventi di prevenzione sociale finalizzati al contenimento dei fattori criminogeni.

ii) L'ammissibilità di discipline regionali che si limitino a cooperare per la tutela della pubblica incolumità e sicurezza

La sentenza n. **277**, nel definire questioni concernenti la legge lucana n. 46 del 2018 recante norme in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione, ha puntualizzato che "la materia «ordine pubblico e sicurezza» si riferisce all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale" (sentenze nn. 118 del 2013, 300 e 35 del 2011, 226 e 21 del 2010, 383 del 2005). "Il che può riscontrarsi anche nello specifico settore in esame, come nel caso di norme statali tese a salvaguardare l'incolumità

pubblica dall'aggressione da parte degli animali addestrati all'aggressività" (sentenza n. 222 del 2006). "Le Regioni, quindi, non possono adottare direttamente misure per la tutela dell'incolumità pubblica e della pubblica sicurezza, ma possono solo cooperare a tal fine attraverso disposizioni poste nell'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali" (sentenza n. 63 del 2016). "Ciò comporta che le discipline regionali non devono porre strumenti di politica criminale, né provocare interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 35 del 2012)".

2.5.6.2. Il mantenimento dell'ordine pubblico quale oggetto dell'attività delle forze di polizia

Si veda, in relazione alla sentenza n. **170**, la voce *Il parere della Conferenza unificata nella procedura di adozione di decreti legislativi incidenti su ambiti materiali di competenza esclusiva statale (il d.lgs. n. 177 del 2016 di riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato)* in *Il principio cooperativo – L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione*.

2.5.6.3. La sicurezza del trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autoveicolo con conducente

Si veda, in relazione alla sentenza n. **5**, la voce *L'attività di noleggio di autobus con conducente (norme della Regione Piemonte relative all'età e alla percorrenza dei veicoli)* in *Tutela della concorrenza*.

2.5.6.4. L'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili e il rispetto di una distanza minima per le sale autorizzate all'esercizio del gioco (norme della Regione Abruzzo di contrasto alla ludopatia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **27**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – La tutela della salute – La salute dei cittadini*.

2.5.6.5. La messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche

Si veda, in relazione alla sentenza n. **56**, la voce *Il coinvolgimento delle autonomie nella gestione del Fondo per la progettazione degli enti locali* in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

2.5.6.6. La prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo (norme della Regione Umbria)

La sentenza n. **116** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., degli artt. 1, comma 1, e 4 della legge della Regione Umbria n. 4 del 2018, che prevede una serie di interventi volti alla prevenzione e al contrasto del bullismo e cyberbullismo nel territorio regionale, a promuovere campagne di educazione civica all'interno delle istituzioni scolastiche, nonché accordi e intese con i soggetti istituzionali operanti nel territorio, anche finanziando progetti e programmi per la diffusione della cultura della legalità e del rispetto della dignità della persona in ambiente scolastico e nei luoghi di aggregazione giovanile, come pure per l'uso consapevole degli strumenti informatici e della rete. Preliminarmente la Corte ha osservato come il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo sia oggetto di particolare attenzione ad ogni livello, per l'allarme destato dal diffondersi di comportamenti aggressivi, soprattutto negli ambienti scolastici, che non di rado trascendono in forme di violenza fisica e psicologica verso i soggetti più deboli e meno integrati. Il fenomeno non è nuovo, ma nelle nuove generazioni presenta caratteri di maggiore diffusione e pervasività, a causa delle potenzialità offerte dagli strumenti tecnologici, i nuovi media e i *social networks*. Il tema è particolarmente sentito non solo a livello statale, come dimostrato dall'ultimo intervento normativo in materia con la legge n. 71 del 2017, ma anche a livello locale, dove numerose sono le iniziative regionali, non necessariamente a carattere legislativo, che perseguono il medesimo obiettivo di prevenzione e contrasto del bullismo attraverso la promozione e il finanziamento di progetti e programmi per la diffusione di una cultura del rispetto dell'altro, della dignità di ogni persona, della convivenza civile, della solidarietà, nonché l'istituzione di organismi tecnici per il monitoraggio e l'analisi del fenomeno. La Corte, da una lettura complessiva della legge regionale censurata, ha escluso che le relative disposizioni eccedessero l'ambito di intervento regionale e interferissero con la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. Al riguardo è stato ribadito che "ai fini dell'individuazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità

della disciplina da essa stabilita, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato" (*ex plurimis*, sentenze n. 140 del 2015 e n. 167 del 2014; analogamente sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015) (sentenza n. 108 del 2017)". In tal senso, la normativa regionale che persegue il dichiarato intento di "prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, in tutte le sue manifestazioni, al fine di tutelare e valorizzare la crescita educativa, sociale e psicologica dei minorenni, proteggendo e sostenendo in particolare i soggetti più fragili» (art. 1). Le tipologie di interventi programmati allo scopo, il novero dei soggetti coinvolti, l'enunciazione delle tipologie dei progetti ammessi ai finanziamenti e l'individuazione dei beneficiari dei medesimi denotano che la Regione ha inteso agire esclusivamente su un piano educativo". La Corte – anche in riferimento al Tavolo di coordinamento regionale di cui all'art. 4 della legge reg. Umbria n. 4 del 2018, alla luce delle altre previsioni della legge regionale – ha escluso che l'attività di detto organo possa ledere l'invocata competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza *ex* art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. Infatti, i compiti del Tavolo di coordinamento "si limitano alla raccolta di informazioni sul bullismo e sul cyberbullismo e sulle iniziative di prevenzione e contrasto degli stessi presenti sul territorio". Ciò è in linea con precedenti affermazioni della Corte che hanno dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento ad altre disposizioni di leggi regionali che prevedevano l'istituzione di organismi operanti nell'ambito della promozione della cultura della legalità, quando i compiti da questi svolti erano essenzialmente di promozione culturale, di studio e di ricerca (sentenze n. 208 del 2018 e n. 105 del 2006). "Invero, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, la competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica riguarda le funzioni dirette a tutelare interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni (sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca che appare strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale (sentenze n. 208 del 2018 e n. 105 del 2006). Analoghe valutazioni possono ripetersi anche per le competenze affidate al tavolo tecnico umbro a cui, nell'ambito della prevenzione e contrasto del bullismo, sono riconosciute attribuzioni meramente informative e conoscitive (*a contrario*, sentenza n. 325 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Puglia istitutiva di una «Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale», i cui compiti definivano «un ruolo operativo non riducibile a meri compiti istruttori, consultivi o di studio»)". In altri termini, "si tratta (…) di un'ipotesi ben diversa da quelle nelle quali questa Corte ha in passato dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni di leggi regionali con le quali si istituivano organismi nella cui composizione era prevista la presenza necessaria dei questori, dei prefetti e dei rappresentanti delle Forze dell'ordine preposte alla pubblica sicurezza" (sentenza n. 55 del 2001).

2.5.6.7. Il termine di presentazione del programma di adeguamento degli impianti di distribuzione del carburante (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. **119** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., l'art. 14 della legge friulana n. 3 del 2018 il quale prevedeva che sono considerati in condizione di incompatibilità territoriale o inidoneità tecnica gli impianti di distribuzione dei carburanti i cui programmi di adeguamento (o di chiusura) non fossero stati presentati al Comune entro due anni dall'entrata in vigore della legge. La disciplina statale contenuta nella legge n. 124 del 2017 impone ai titolari degli impianti di distribuzione di carburanti l'obbligo di iscrizione all'anagrafe degli impianti entro agosto 2018, prescrivendo che, in caso di impianti "incompatibili", il titolare o si impegna, al momento dell'iscrizione, ad adeguare il proprio impianto entro il 28 febbraio 2019 o cessa dall'attività di vendita entro il 29 novembre 2018. La norma impugnata stabiliva, invece, che il programma di adeguamento potesse essere presentato entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 3 del 2018, cioè entro il 15 febbraio 2020, in chiaro contrasto con la disciplina statale riconducibile alla competenza esclusiva in materia di sicurezza (sentenza n. 5 del 2019). Infatti, l'art. 1, comma 102, della legge n. 124 del 2017, il quale richiede ai gestori una dichiarazione relativa agli aspetti attinenti alla sicurezza della circolazione stradale, "ricade per oggetto e per finalità nella materia della sicurezza stradale, alla quale deve essere primariamente ricondotta, prevalendo tale sua afferenza su quella ad altre materie alle quali secondariamente il tema dell'adeguamento o della chiusura degli impianti di distribuzione potrebbe essere ricondotto" (come energia e governo del territorio: sentenza n. 183 del 2012).

2.5.6.8. L'(illegittima) istituzione di un Albo telematico regionale dei commissari di gara (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

2.5.6.9. La qualificazione delle stazioni appaltanti (opzione preclusa al legislatore sardo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

2.5.6.10. La possibilità per i regolamenti di polizia urbana di includere i presidi sanitari tra i luoghi tutelabili con l'applicazione del DASPO urbano

La sentenza n. **195** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lett. a), del d.l. n. 113 del 2018, censurato, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, nella parte in cui ha esteso la possibilità di adottare il cosiddetto DASPO urbano anche in riferimento ai presidi sanitari. La Corte ha ricordato che, nel contesto di un articolato intervento diretto a rafforzare la sicurezza nelle città, il d.l. n. 14 del 2017 ha introdotto una speciale misura, mirata a tutelare anche il decoro di particolari luoghi (il cosiddetto DASPO urbano), conformandola al modello del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive (DASPO), regolato dall'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401. In particolare, l'art. 9 del d.l. n. 14 del 2017 sanziona la condotta di chi impedisce l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale. In tali casi l'organo accertatore, oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria, può ordinare l'allontanamento dalle aree interne di tali infrastrutture (art. 9, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, nelle forme previste dal successivo art. 10, comma 1) e in caso di reiterazione della condotta, così sanzionata, il questore può adottare il maggiormente incisivo provvedimento di divieto di accesso a una o più delle aree suddette (art. 10, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017). La Corte ha, preliminarmente, ricondotto la disposizione censurata alla materia «ordine pubblico e sicurezza» di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, primo comma, lett. h, Cost.). "Il perseguimento degli interessi costituzionali alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, infatti, è affidato dalla Costituzione in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni (*ex plurimis*, sentenze n. 63 del 2016 e n. 35 del 2012)". Nel merito è stata ritenuta possibile una interpretazione "orientata alla conformità ai parametri evocati (artt. 3 e 32 Cost.)", in base alla quale il destinatario del menzionato provvedimento "può comunque fruire dei servizi sanitari per ragioni di cura, senza che gli sia precluso l'accesso, anche ove egli sia stato destinatario del provvedimento del questore, che per il resto gli abbia fatto divieto di accedere a tale area per ogni altra ragione. (…) Così interpretata la disposizione censurata, non vi è alcun ostacolo alla fruizione delle prestazioni sanitarie da parte di chi ne ha bisogno, il cui diritto alla salute rimane pienamente tutelato, e non vi è, in concreto, alcuna incidenza sull'organizzazione dei presidi sanitari, sicché non è violata la competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, né il principio di leale collaborazione".

2.5.6.11. La regolazione, concordata tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, di specifiche misure di prevenzione (necessità che le relative linee guida nazionali siano approvate sentita la Conferenza unificata)

La sentenza n. **195** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., dell'art. 21-*bis*, comma 2, del d.l. n. 113 del 2018 nella parte in cui non prevede un coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione delle linee guida nazionali, nel rispetto delle quali localmente, con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, "possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi". In via preliminare la Corte ha chiarito che la disposizione censurata – che prevede "non già un potere autoritativo del prefetto, ma un modulo convenzionale di regolazione pattizia di specifiche misure di prevenzione, non ignoto all'ordinamento giuridico che già conosce i «patti per l'attuazione della sicurezza urbana» di cui all'art. 5 del d.l. n. 14 del 2017" – è ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale (art. 117, primo comma, lettera h, Cost.). Tuttavia "pur essendo l'oggetto di tali linee guida ascrivibile alla materia

dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale, vi è comunque una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio, appartenente, come materia, alla competenza legislativa residuale della Regione (art. 117, quarto comma, Cost.)" (*ex plurimis*, sentenza n. 98 del 2017). "Ciò richiede un coinvolgimento delle Regioni, tanto più necessario se si considera che l'art. 118, terzo comma, Cost., prescrive che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'«ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost."

2.5.6.12. La possibilità per le Regioni di legiferare in materia di randagismo e tutela degli animali di affezione (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **277** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell'art. 1, comma 1, lett. c), della legge della Regione Basilicata n. 46 del 2018 secondo cui la Regione detta norme in materia di randagismo e di tutela degli animali di affezione al fine di reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l'abbandono. Premesso che la disposizione "ha carattere d'indirizzo, non individuando alcuna puntuale attività degli organi regionali, le Regioni, (…) nell'esercizio delle proprie competenze in materia sanitaria e nel rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale, possono dettare misure e obblighi al fine di prevenire il randagismo e di tutelare il benessere animale. La qual cosa comporta che la legislazione regionale possa anche disciplinare le sanzioni amministrative tese a reprimere le violazioni di tali misure e obblighi (sentenza n. 123 del 1992). Il richiamo alla repressione dell'abbandono e del maltrattamento degli animali (…), dunque, rientra in tale ambito, senza che possa venire in considerazione l'attività di repressione dei reati, la quale spetta certamente allo Stato, ma in alcun modo potrebbe essere lesa dalla previsione regionale in questione. Nulla esclude, d'altronde, che sanzioni amministrative e penali possano anche concorrere, come già nello schema della legge n. 281 del 1991, che all'art. 5 sanziona in via amministrativa l'abbandono di animali, in parallelo alla contravvenzione prevista dall'art. 727 cod. pen. Non può quindi attribuirsi alla disposizione impugnata alcuna sovrapposizione all'attività di prevenzione dei reati propria degli organi statali".

2.5.6.13. Interventi per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **285** ha definito numerose questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di plurime disposizioni della legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale). Innanzitutto, è stata dichiarata non fondata la questione, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., concernente l'art. 1, comma 1, che enuncia le finalità generali del denunciato intervento normativo. Al riguardo, si è osservato che si tratta di una norma programmatica la cui portata precettiva deve essere declinata alla luce dei singoli interventi disciplinati dalla legge. "In tal senso, pur scontando una certa vaghezza, le azioni elencate non possono dirsi di per sé contrarie alla ripartizione costituzionale di competenze, posto che, almeno *prima facie*, evocano ambiti riconosciuti alle Regioni dalla (…) disciplina statale contenuta nel d.l. n. 14 del 2017". "Per un verso, infatti, l'impugnato art. 1, comma 1, si riferisce ad attività di promozione socio-culturale non esorbitanti dalle attribuzioni regionali" (sentenze nn. 116 del 2019 e 208 del 2018); "per altro verso, il riferimento ad iniziative di prevenzione e di lotta alla criminalità deve essere riferito ad attività che non comportano l'esercizio di poteri coercitivi o autoritativi tipici delle funzioni relative all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.". La pronuncia ha altresì ritenuto non fondate le censure rivolte, in relazione al suddetto parametro, agli artt. 2, comma 2, lett. a), 3, comma 1, lett. d), e 6, comma 1, i quali prevedono, allo scopo di contrastare i fenomeni d'illegalità e criminalità comune e organizzata, attività volte ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale, intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato e con altri enti e associazioni, nonché politiche di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli. Invero, tali disposizioni "alludono ad interventi relativi a politiche socio-assistenziali di spettanza regionale". La disciplina di un'attività, "per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può venire assegnata alla legge regionale se è tale da poter essere ricondotta a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale" (sentenze nn. 208 del 2018 e 35 del 2012). La previsione di intese e accordi di collaborazione istituzionale è poi priva di portata lesiva, non essendo sufficiente un vago richiamo ai fenomeni d'illegalità e di criminalità per generare

interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati. Identico esito di non fondatezza, per erroneità del presupposto ermeneutico, è toccato alla questione avente ad oggetto l'art. 5, commi 1 e 2, impugnato, in riferimento al medesimo parametro, in quanto – consentendo alla Regione di promuovere iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi di assistenza di tipo materiale e di assistenza psicologica, utili a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa – disciplinerebbero la formazione delle forze dell'ordine. Le iniziative formative sono dirette non già alle forze di polizia bensì alla popolazione anziana, "tra cui possono annoverarsi individui deboli e potenzialmente vulnerabili, che la Regione si premura di assistere e rendere edotti, anche in collaborazione con le forze di polizia, circa i rischi derivanti da possibili attività a loro danno costituenti fatti di reato. (…) In ogni caso, il legislatore regionale è intervenuto in una prospettiva di prevenzione sociale, che è confermata dal carattere eventuale della partecipazione delle forze di polizia: la Regione, infatti, realizza gli interventi (…) anche in collaborazione con le forze dell'ordine, previa stipula di una intesa. (…) laddove non vi sia un concorso di volontà tra la Regione e i soggetti preposti alle funzioni di pubblica sicurezza, questi non saranno tenuti a partecipare alle attività formative. La disciplina legislativa, da questo punto di vista, è diretta, anzitutto, alla amministrazione regionale e locale, che è chiamata a coinvolgere, nella predisposizione delle iniziative (…), le forze di polizia, le quali restano pur sempre non obbligate a prestare il proprio ausilio ai programmi predisposti dalla Regione". Né la disciplina in esame è apparsa assimilabile a quelle ipotesi normative, già dichiarate illegittime, che richiedevano la partecipazione necessaria ad organi regionali di rappresentanti dello Stato o comunque dell'autorità di pubblica sicurezza (sentenze nn. 134 del 2004 e 55 del 2001). Del resto, la recente sentenza n. 116 del 2019 ha ritenuto non fondata una questione relativa a una norma regionale che prevede il coinvolgimento facoltativo delle forze di polizia a un tavolo di coordinamento per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo, essendosi riconosciuta la portata essenzialmente informativa e conoscitiva dell'attività, anche alla luce del carattere eventuale e facoltativo della partecipazione dei rappresentanti delle forze di polizia, pur sempre subordinata a una previa intesa. Infine, è stata dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione sollevata, in relazione allo stesso parametro, nei confronti dell'art. 8 nella parte in cui introduce l'art. 29-*bis*, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 41 del 2009. In base a tale disposizione, al fine di assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale, la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, promuove il potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose. Indubbiamente, la norma, nel rafforzare l'attività di vigilanza svolta dalla polizia locale, potrebbe interferire nelle attività inerenti al controllo del territorio. Con riguardo a una norma di una Regione ad autonomia speciale, che affidava alla polizia locale funzioni di presidio del territorio al fine di garantire, in concorso con le forze di polizia dello Stato, la sicurezza urbana degli ambiti territoriali di riferimento, la Corte ha già affermato che "l'eventuale assegnazione di compiti attinenti alla pubblica sicurezza, tra cui evidentemente rientra l'attività di pattugliamento del territorio, non può essere decisa unilateralmente dalla Regione, pena l'invasione della competenza esclusiva dello Stato" (sentenze nn. 35 del 2011 e 167 del 2010). Tuttavia, nell'ambito della rinnovata strategia istituzionale volta a garantire la sicurezza integrata, alla quale è ispirato il d.l. n. 14 del 2017, "non è possibile impedire alla Regione di sollecitare lo Stato affinché questo ricalibri la distribuzione della forza pubblica sul territorio". Non a caso, l'art. 3 del decreto prevede la possibilità che Stato e Regioni concludano specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata. La stessa sentenza n. 167 del 2010 "ha ammesso che la Regione, seppur nell'esercizio delle proprie competenze, possa svolgere una attività di stimolo e d'impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all'adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza". In tal senso, "la Regione può promuovere il potenziamento delle attività di vigilanza ad opera delle forze di polizia locale, previa intesa con gli enti locali interessati (…), purché nell'ambito dei piani predisposti dal Ministro dell'interno".

2.5.7. "Anagrafi" (lett. i)

2.5.7.1. Le modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, l'analoga voce in *Diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea*.

2.5.8. "Giurisdizione e norme processuali" (lett. l)

2.5.8.1. La (illegittima) previsione del patrocinio a spese della Regione in favore degli accusati di delitto commesso per eccesso colposo in legittima difesa e dei prosciolti per legittima difesa (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **285** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 7, comma 2, della legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018 il quale assicurava il patrocinio a spese della Regione a coloro che, vittime di un delitto contro il patrimonio o la persona, fossero accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa. Il comma censurato, nel garantire il patrocinio a spese della Regione, tratteggiava un'ipotesi normativa ben diversa dalla tipologia di prestazioni previste dal precedente comma 1 che assicura l'assistenza legale ai familiari delle vittime di attività criminosa: "questo particolare intervento di supporto, predisposto dall'amministrazione regionale, non allude a una vera e propria assistenza processuale in giudizio, ma a una attività di consulenza, di natura stragiudiziale, insuscettibile di tradursi in un patrocinio processuale". Nella pregressa giurisprudenza risultano scrutinate analoghe fattispecie. Con riferimento a una norma pugliese che garantiva la tutela legale agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio regionale, la sentenza n. 299 del 2010 ha chiarito che la disposizione concerneva "aspetti (…) riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (…). Peraltro, questa conclusione si impone anche in riferimento alla disciplina del diritto di difesa dei non abbienti, che le norme statali contemplano in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, garantendolo anche allo straniero e all'apolide residente nello Stato (…). Neppure in relazione a questo profilo la norma è riconducibile ad un ambito materiale di competenza regionale (in particolare, a quello dei servizi e dell'assistenza sociale), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima". La sentenza n. 81 del 2017, avente ad oggetto una norma regionale in tutto e per tutto simile a quella lucana (che prevedeva il patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini residenti in Veneto da almeno quindici anni che, vittime di un delitto contro il patrimonio o la persona, fossero accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio colposo per aver tentato di difendere se stessi, la propria attività, la famiglia o i beni, da un pericolo attuale di un'offesa ingiusta), ha ribadito le affermazioni della sentenza del 2010. "È, infatti, il codice di rito penale che stabilisce l'obbligatorietà della difesa tecnica nel relativo processo, prevedendo, in mancanza della designazione di un difensore di fiducia, la nomina di un difensore d'ufficio e l'obbligo della parte di retribuirlo, qualora difettino le condizioni per accedere al gratuito patrocinio (…). Quest'ultimo costituisce poi oggetto delle norme statali (…) anche con riguardo alla persona offesa dal reato; per quest'ultima, le stesse prevedono, in relazione a determinati reati, il patrocinio gratuito anche in deroga dei limiti di reddito espressamente stabiliti". Infine, la sentenza n. 172 del 2017, relativa a una disposizione ligure che assicurava il patrocinio a spese della Regione ai cittadini, vittime di un delitto contro il patrimonio o la persona, indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per legittima difesa, ha accolto la questione per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *h)*, Cost. (ordine pubblico e sicurezza), confermando incidentalmente come "simili norme regionali siano comunque lesive della competenza esclusiva statale in materia di norme processuali".

2.5.9. "Ordinamento civile" (lett. l)

2.5.9.1. La privatizzazione del pubblico impiego

i) La riserva al legislatore statale della disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici

"(…) secondo la costante giurisprudenza costituzionale, a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (…), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale", rientrando nella materia dell'ordinamento civile. Così la sentenza n. **138** (ove sono citate le sentenze nn. 196 del 1018, 175 e 72 del 2017, 257 del 2016, 180 del 2015, 269, 211 e 17 del 2014).

ii) L'abrogazione delle disposizioni anteriori alla sottoscrizione dei primi contratti collettivi

"(…) l'art. 2, comma 1, lett. o), della legge n. 421 del 1992 – disposizione imperativa e inderogabile ascrivibile alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile» – stabilisce che la

privatizzazione del pubblico impiego deve essere caratterizzata dalla «abrogazione delle disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale ed accessorio, e di quelle che prevedono trattamenti economici accessori, settoriali, comunque denominati, a favore di pubblici dipendenti sostituendole contemporaneamente con corrispondenti disposizioni di accordi contrattuali anche al fine di collegare direttamente tali trattamenti alla produttività individuale e a quella collettiva ancorché non generalizzata ma correlata all'apporto partecipativo». L'art. 69 del d.lgs. n. 165 del 2001 – norma di analogo tenore della precedente – prevede che le disposizioni antecedenti alla sottoscrizione dei contratti collettivi del quadriennio 1998-2001, cessano in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione stessa (in tal senso, sentenza n. 196 del 2018)". Così la sentenza n. **138**.

2.5.9.2. La riserva alla contrattazione collettiva del trattamento economico dei dipendenti pubblici (norma fondamentale di riforma economico-sociale e tipico limite di diritto privato)

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **154**, "a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (sentenze nn. 62 e 10 del 2019). In particolare, "dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001, emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi. Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001. Di conseguenza, il rapporto di impiego dello stesso personale delle Regioni è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva. In relazione al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ciò comporta che la disciplina di tale trattamento economico e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico, rientri nella materia «ordinamento civile», riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 175 e n. 160 del 2017). Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, è necessario, peraltro, tenere in conto le competenze statutarie di queste ultime. Per quanto concerne la Regione autonoma Sardegna, va quindi considerata la competenza legislativa primaria in tema di «stato giuridico ed economico del personale» di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), dello statuto di autonomia. La potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna, tuttavia, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel «rispetto […] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»". A tale proposito, le sentenze nn. 257 del 2016 e 211 del 2014 hanno ricordato, proprio con riguardo al trattamento economico, che "l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che l'attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l'art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi. Si tratta, come sancito ancora di recente con la sentenza n. 81 del 2019, di una disciplina che «costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica» (in tal senso già la sentenza n. 314 del 2003). Per di più 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 tra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 189 del 2007, richiamata dalla già citata sentenza n. 81 del 2019)".

"L'invasione della competenza statale nella materia «ordinamento civile» si configura ogni qual volta il legislatore regionale, sostituendosi al contratto collettivo, regoli direttamente un aspetto della retribuzione, poiché, nell'esercizio della propria competenza esclusiva, il legislatore nazionale ha riservato al contratto collettivo l'attribuzione del trattamento economico, fondamentale e accessorio, del personale pubblico" (artt. 2, comma 3, e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»). "La necessità di una disciplina unitaria dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione si è imposta a seguito della privatizzazione del pubblico impiego e della conseguente esigenza di un trattamento uniforme di tali tipi di rapporti; (…) 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). Tra tali principi rientra, per espresso dettato normativo, il principio di riserva di contrattazione collettiva, con la conseguenza che qualunque norma regionale che intenda sostituirsi alla negoziazione

delle parti, quale imprescindibile fonte di disciplina del rapporto, comporta un'illegittima intrusione nella sfera di attribuzione del legislatore nazionale". Così la sentenza n. **232** che ha dichiarato inammissibili, per il carattere perplesso della motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, primo comma, lett. a), dello statuto speciale, 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'art. 6, comma 6, della legge sarda n. 40 del 2018 il quale, al fine di omogeneizzare i trattamenti retributivi dei dipendenti dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e l'ambiente della Sardegna (FoReSTAS) con quelli del personale di comparto di contrattazione regionale, ha incrementato di euro 1.000.000, a decorrere dal 2018, le risorse da destinare alla contrattazione collettiva integrativa del personale di FoReSTAS, nel triennio 2016-2018.

2.5.9.3. Il rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e l'esigenza di uniformità di disciplina nel territorio nazionale

"(…) la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato vengono ricondotti alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che 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 tra privati e, come tali si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2007)". Così la sentenza n. **81**.

2.5.9.4. L'incentivo all'esodo del personale pubblico a tempo indeterminato per favorire il ricambio generazionale (norme della Provincia di Trento) quale materia rimessa alla contrattazione collettiva

La sentenza n. **62** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 17 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2017, che, al fine di favorire il ricambio generazionale dei dipendenti provinciali, degli enti strumentali pubblici, degli enti locali e delle aziende pubbliche di servizi alla persona, prevedeva un incentivo all'esodo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che si dimettesse anticipatamente dal servizio. Dopo aver evidenziato la competenza provinciale per quanto attiene ai profili organizzativi ed eventuali provvedimenti riferiti a singoli dipendenti, la Corte ha ritenuto che la materia oggetto della disposizione censurata – ossia i profili normativi relativi al rapporto di lavoro, che necessita di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale - fosse riconducibile all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale. Tale materia, "in ragione delle disposizioni di cui all'art. 40 e seguenti del d.lgs. n. 165 del 2001, dalle quali si ricava il principio, deve trovare la propria sede nella contrattazione sindacale tra l'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (A.P.Ra.N.) e le organizzazioni sindacali, al fine di realizzare gli specifici obiettivi, pur meritevoli di apprezzamento, relativi al ricambio generazionale, da definire, però, (…) con una disciplina collettiva" (sentenze nn. 172 del 2018, 160 e 32 del 2017, 251 del 2016). Conseguentemente, la previsione impugnata che stabilisce, al comma 1 la possibilità di incentivi all'esodo, "andava rimessa alla contrattazione collettiva propria del pubblico impiego privatizzato". Parimenti incostituzionale è risultato il successivo comma 2, poiché imponeva rilevazioni tecniche volte a verificare la potenziale adesione dei dipendenti interessati, in diretta correlazione alla previsione normativa del comma 1. Da ultimo, il comma 3, che demandava a future specifiche disposizioni legislative i criteri di attuazione della adozione degli esodi incentivati, contrastava palesemente con la riserva posta dalla citata disposizione statale alla contrattazione collettiva in detta materia.

2.5.9.5. L'inerenza all'ordinamento civile della disciplina del rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale (estensibilità degli orientamenti relativi al rapporto di pubblico impiego contrattualizzato)

La sentenza n. **157** ha sostenuto la riconducibilità della disciplina del rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale alla materia dell'ordinamento civile, in quanto il legislatore nazionale ne prevede "una regolazione uniforme, garantita dalla piena conformità del rapporto alle previsioni dettate dagli accordi collettivi di settore. Indubbiamente la costante giurisprudenza" della Corte "sulla riconduzione all'ambito della predetta competenza statale (…) della disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni si è formata in riferimento al lavoro subordinato contrattualizzato (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 10 del 2019 e n. 196 del 2018), ed è riguardo a tale tipo di rapporto che si è riconosciuto il ruolo della contrattazione collettiva come «imprescindibile fonte» cui la legge demanda aspetti di

notevole rilievo (in particolare, sentenza n. 178 del 2015). Tuttavia, già (…) la sentenza n. 186 del 2016 (…) ha affermato che, pur qualificandosi il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale nei (…) termini di "parasubordinazione" (…), non sussistono apprezzabili differenze rispetto alla ricordata giurisprudenza elaborata in ordine al rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato. Nella citata decisione si afferma, difatti, che la contrattazione collettiva nazionale del settore, che si esprime nell'accordo collettivo, fondata sulle previsioni delle norme statali (…), «è certamente parte dell'ordinamento civile», in quanto «si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantirne la necessaria uniformità». Pertanto, si configurano le stesse esigenze di disciplina uniforme dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale, poiché la regolazione specifica è la risultante di una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale, con una rigorosa delimitazione degli ambiti della contrattazione decentrata e con un limitato rinvio alla legislazione regionale per aspetti e materie ben definite, secondo lo schema comune al pubblico impiego contrattualizzato".

2.5.9.6. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico ai giornalisti, dipendenti di ruolo, in servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio della Regione Lazio (opzione preclusa al legislatore regionale)

La sentenza n. **10** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 17, comma 97, della legge della Regione Lazio n. 9 del 2017 che, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, stabiliva l'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico (negoziato non dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni ma dalle organizzazioni datoriali degli editori e dalla Federazione nazionale della stampa italiana) al personale iscritto all'albo dei giornalisti inquadrato, a seguito di concorso pubblico, nel personale di ruolo della Regione e in servizio presso gli uffici stampa istituzionali della Giunta e del Consiglio. Il citato art. 9, comma 5, nelle more della cui attuazione si pone la legge regionale, prevede che le amministrazioni pubbliche possano dotarsi di un ufficio stampa e demanda ad apposita contrattazione collettiva, negoziata con l'intervento delle organizzazioni rappresentative della categoria dei giornalisti, l'individuazione e la regolamentazione dei profili professionali di riferimento. "La disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici rientra (…) nella materia «ordinamento civile» e spetta in via esclusiva al legislatore nazionale; invero, a seguito della privatizzazione, tale rapporto è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalla specifica contrattazione collettiva", espressamente regolata dall'art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001. L'art. 40, comma 2, di tale decreto consente la costituzione, nell'ambito dei comparti di contrattazione, di apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità; alla luce di detta previsione, il contratto collettivo relativo al personale del Comparto funzioni locali ha disciplinato la posizione dei giornalisti addetti agli uffici stampa. Pertanto, la legge impugnata ha violato la sfera di competenza statale, che riserva alla contrattazione collettiva la disciplina del pubblico impiego.

2.5.9.7. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti in servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale (violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva)

La sentenza n. **81** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 1, comma 3, della legge friulana n. 5 del 2018, il quale, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge n. 150 del 2000, disponeva l'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti in servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale. Il d.lgs. n. 165 del 2001 ha stabilito che i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva. Tale disciplina costituisce esplicazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e, nel porre una riserva di contrattazione collettiva, costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, come tale idonea a limitare, ai sensi dello statuto speciale, la potestà legislativa regionale esclusiva relativa all'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e allo stato giuridico ed economico del personale. Con le leggi regionali nn. 53 del 1981, 81 del 1982 e 9 del 1991, il Friuli-Venezia Giulia aveva riconosciuto ai dipendenti regionali iscritti all'ordine dei giornalisti, che svolgevano mansioni giornalistiche da almeno due anni presso l'ufficio stampa e pubbliche relazioni, la

facoltà di richiedere l'assunzione a contratto con l'applicazione dello stato giuridico e del trattamento economico previsto dal Contratto collettivo nazionale dei giornalisti. Il rapporto d'impiego veniva, pertanto, novato e trasformato con l'assunzione a contratto e l'applicazione del contratto di lavoro giornalistico di diritto privato. Successivamente, la legge statale n. 150 del 2000, che ha connotati di specialità anche rispetto al d.lgs. n. 165 del 2001, regolando l'attività di comunicazione e informazione nelle pubbliche amministrazioni, ha tuttavia previsto una specifica area di contrattazione per gli addetti agli uffici stampa nella pubblica amministrazione, contemplando l'intervento delle organizzazioni rappresentative dei giornalisti. A sua volta, l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 (novellato dal d.lgs. n. 150 del 2009), nel ridurre a quattro i comparti di contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego, prevede la possibilità di istituire apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità. Le predette disposizioni sono espressione della competenza esclusiva dello Stato a disciplinare il rapporto di lavoro pubblico, anche in riferimento al personale di aree professionali specifiche, e della riserva di contrattazione collettiva, con conseguente illegittimità dell'intervento normativo regionale, che neppure in via provvisoria può derogare al principio di riserva di contrattazione collettiva. Di recente, è stata giudicata illegittima (sentenza n. 10 del 2019) una similare norma della Regione Lazio che prevedeva espressamente l'applicazione del contratto giornalistico ai giornalisti impiegati presso gli uffici stampa della Giunta e del Consiglio regionale, a seguito di concorso e di relativa immissione in ruolo.

2.5.9.8. La disciplina contrattuale applicabile al personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura" e transitato nell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. **100** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., gli artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 37 del 2014 (modificati dalla legge regionale n. 6 del 2015), i quali stabilivano, rispettivamente, che ai dirigenti e dipendenti dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale e che, ferma l'attuale consistenza organica, il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura" mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale del comparto regioni-autonomie locali. Tali norme, incidendo sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale in servizio nella soppressa Azienda regionale e poi transitato nell'Agenzia per l'innovazione nel settore primario, afferivano alla materia dell'ordinamento civile. "Invero, dalla formale natura di enti pubblici economici della Azienda regionale Veneto Agricoltura e della Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario deriva la natura privatistica dei rapporti di lavoro dei loro dipendenti, regolata dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Infatti, secondo un consolidato ed univoco indirizzo della giurisprudenza civile, il rapporto tra enti pubblici economici e i propri dipendenti non può che assumere natura privatistica", in quanto l'art. 2093 cod. civ., estendendo lo stato giuridico degli impiegati privati ai dipendenti degli enti pubblici economici, "costituisce prova sufficiente della natura del rapporto, non essendo consentito attribuire ad una categoria di dipendenti lo stato giuridico dei dipendenti delle imprese private e nello stesso tempo conservare al relativo rapporto di impiego il carattere ed il contenuto di un rapporto di pubblico impiego".

2.5.9.9. L'(illegittima) istituzione di fondi per il trattamento accessorio dei dipendenti regionali comandati o distaccati presso il Consiglio regionale e dei dipendenti in servizio presso le relative strutture organizzative (norme della Regione Campania)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **146**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

2.5.9.10. L'illegittimo riconoscimento di compensi aggiuntivi ai medici di continuità assistenziale (norme della Regione Abruzzo)

"L'intervento normativo impugnato risulta chiaramente lesivo della competenza statale in materia di «ordinamento civile», in quanto la disciplina del rapporto di lavoro dei medici di continuità assistenziale è riconducibile a tale materia, prevedendone il legislatore nazionale una regolazione uniforme, garantita dalla piena conformità del rapporto alle previsioni dettate dagli accordi collettivi di settore". Così la sentenza n. **157** che ha dichiarato illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., la legge abruzzese n. 14 del 2018, che disponeva il riconoscimento ai medici di continuità assistenziale, fino alla data di approvazione della delibera della Giunta regionale 18 luglio 2017, n. 398, compensi

aggiuntivi per particolari condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie. La Corte ha preliminarmente chiarito che il servizio di continuità assistenziale, quale articolazione della medicina generale, è configurato come uno specifico livello essenziale di assistenza, con "la funzione di garantire a tutti i cittadini, nell'ambito territoriale di competenza del presidio sanitario, l'assistenza svolta dal medico di medicina generale e dal pediatra di libera scelta nelle ore in cui il servizio non è da essi assicurato. La prestazione è resa da medici che sono, al pari degli altri medici di medicina generale, in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario nazionale, con la competente azienda sanitaria locale". Il Collegio ha poi ricostruito il quadro normativo di riferimento, le cui risultanze hanno evidenziato che la disciplina del rapporto di lavoro in oggetto, "sebbene sia di natura professionale, risulta (…) demandata all'intervento della negoziazione collettiva, il cui procedimento è stato modellato dal legislatore con espresso richiamo a quello previsto" dal d.lgs. n. 165 del 2001 per il personale della pubblica amministrazione, il cui rapporto è stato privatizzato. La necessaria uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale viene, pertanto, assicurata attraverso la piena conformità delle convenzioni alle previsioni dei contratti collettivi. Inoltre, nei rapporti tra i diversi livelli di negoziazione, l'art. 40 del d. lgs. n. 165 del 2001 stabilisce, che "la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali". Quest'ultimi, pertanto non possono essere disattesi né derogati dagli Accordi Integrativi Regionali (AIR). L'Accordo Collettivo Nazionale (ACN), approvato il 23 marzo 2005, e successivamente integrato il 29 luglio 2009, prevede, infatti, che la struttura del compenso dei medici di medicina generale sia definita dalla contrattazione nazionale e non dalla contrattazione integrativa regionale (art.3); individua gli specifici aspetti rimessi alla definizione della negoziazione regionale (art. 4); stabilisce, inoltre, l'entità del compenso orario per l'attività svolta (art.72); prevede, infine, le quote aggiuntive di compenso (art.67) per la partecipazione del medico alle attività previste dagli accordi regionali e aziendali. Delineato l'assetto normativo nazionale, la Corte ha esaminato il contesto regionale a cui afferisce la normativa sottoposta al suo giudizio. L'AIR abruzzese per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale (deliberazione Giunta regionale 9 agosto 2006, n. 916), prevede il compenso aggiuntivo al medico di continuità assistenziale quale indennità per i rischi legati alla tipologia dell'incarico. L'art. 1 della legge impugnata, nel confermare la detta disposizione fino alla data di entrata in vigore della delibera della Giunta regionale 18 luglio 2017, n. 398, "fornisce poi una "interpretazione" della finalizzazione del compenso aggiuntivo ivi riconosciuto alle «particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà» in cui vengono rese le prestazioni sanitarie, e del «contributo» offerto allo svolgimento di tutte le attività. Così disponendo, la legge regionale impugnata incide, con ogni evidenza, su un aspetto del trattamento economico dei medici di continuità assistenziale che l'ordinamento nazionale demanda alla fonte negoziale collettiva ai sensi, in particolare, dell'art. 8 del d.lgs. n. 502 del 1992". La Corte ha richiamato la propria sentenza n.186 del 2018, nella quale viene affermato che il rapporto di lavoro dei medici in convenzione, nonostante la particolarità della disciplina e il concetto di parasubordinazione ad essa riferito, nell'elaborazione giurisprudenziale non presenta differenze apprezzabili dal rapporto di lavoro contrattualizzato – riguardo al quale si è riconosciuto il ruolo della contrattazione collettiva come «imprescindibile fonte» cui la legge demanda aspetti di notevole rilievo – e che la materia "è certamente parte dell'ordinamento civile (…), in quanto, si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantirne la necessaria uniformità".

2.5.9.11. L'utilizzazione, da parte della Regione, di personale temporaneamente assegnato da altre amministrazioni per la realizzazione di singoli progetti sulla base di appositi protocolli (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. **192** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 32 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., nelle parti in cui, introducendo nell'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2009 i commi 9-*ter* e 9-*quater*, disciplina l'utilizzazione da parte della Regione di personale temporaneamente assegnato da altre amministrazioni per realizzare singoli progetti condivisi, in base ad appositi protocolli d'intesa. Il legislatore toscano ha agito nell'ambito della propria competenza residuale in materia di organizzazione amministrativa. In particolare, il citato comma 9-*ter*, nell'assicurare che l'assegnazione temporanea non può né modificare la posizione del personale assegnato né incidere sul suo trattamento economico, rappresenta un'applicazione dell'art. 23-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 "introdotto dal legislatore statale al fine di consentire la realizzazione di

specifici progetti di interesse per l'amministrazione di appartenenza e quella destinataria, per un tempo definito e al di fuori dell'ordinaria amministrazione". Il legislatore toscano, pertanto, "attua quanto previsto dal legislatore statale, senza violare la sfera di competenza di quest'ultimo in materia di ordinamento civile". Il comma 9-*quater* prevede che il personale in assegnazione temporanea non ricopre posti in dotazione organica e non rileva ai fini del computo del tetto massimo che va rispettato nel conferimento di incarichi dirigenziali a personale non di ruolo, calcolato sulla dotazione organica dei dirigenti. La norma riprende quanto previsto dal comma 5-*bis* dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 con il quale condivide la finalità di soddisfare l'"esigenza di attribuire, anche temporaneamente, la direzione delle strutture fondamentali dell'apparato burocratico a soggetti muniti di adeguate competenze, se necessario esterne all'amministrazione, in mancanza di dipendenti che vantino simili requisiti (sentenza n. 105 del 2013), con la precipua finalità di assicurare il buon andamento dell'amministrazione". Inoltre, tanto il legislatore statale quanto quello regionale condividono "l'esigenza di contenere entro limiti quantitativi ristretti le deviazioni dalla regola generale che attiene al conferimento degli incarichi ai dirigenti inquadrati nei ruoli dell'amministrazione". Il comma 9-*quater*, quindi, in quanto orientato "a delineare una modalità di azione della stessa amministrazione regionale, non fa altro che dare attuazione all'art. 23-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, senza ledere la sfera di competenza statale". Quanto alle censure di violazione del principio di uguaglianza, la rilevata attuazione della disciplina statale non determina una disparità di trattamento del personale assegnato all'Amministrazione regionale toscana rispetto a quello assegnato ad altre amministrazioni, in quanto la "soluzione delineata dalla norma impugnata, coerente con la normativa statale può essere, infatti, accolta e seguita da altre pubbliche amministrazioni".

2.5.9.12. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile (norme della Provincia di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **138**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

2.5.9.13. Le locazioni turistiche (norme della Regione Lombardia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **84**, l'analoga voce in *Le materie di competenza residuale – Turismo*.

2.5.9.14. L'autorizzazione comunale al completamento funzionale di opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, l'analoga voce in *Ordinamento penale*.

2.5.9.15. La (illegittima) previsione di un parere regionale nei procedimenti relativi alla consegna in uso gratuito di parti del demanio marittimo (norme della Regione Molise)

La sentenza n. **94** ha dichiarato parzialmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 6, comma 1, lett. a), n. 2, della legge molisana n. 2 del 2018, nella parte in cui inseriva la lettera o-*bis*) all'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2006, limitatamente alle parole "e consegne *ex* articolo 34 del Codice della navigazione". La norma censurata aggiungeva alle funzioni regionali in materia di demanio marittimo anche quella di esprimere un parere preventivo nei procedimenti di consegna *ex* art. 34 cod. nav. Quest'ultimo prevede che, con provvedimento del Ministro per le comunicazioni su richiesta dell'amministrazione statale, regionale o locale competente, determinate parti del demanio marittimo possono essere destinate ad altri usi pubblici, cessati i quali riprendono la loro destinazione normale. Esso disciplina l'istituto della consegna in uso gratuito per la cui applicazione devono ricorrere tre requisiti: l'esistenza di una parte di demanio marittimo e l'assolvimento di funzioni di pubblica utilità da parte di un'amministrazione statale, regionale o locale; la temporaneità della destinazione e dell'utilizzo; la destinazione ad altro uso pubblico e l'assenza di uno scopo lucrativo. L'art. 36, primo comma, del regolamento per l'esecuzione del codice stabilisce, a sua volta, che la destinazione temporanea ad altri usi pubblici nell'interesse di altre amministrazioni dello Stato di determinate parti del demanio marittimo, di cui all'art. 34 del codice, è autorizzata dal ministro per la marina mercantile e consta da processo verbale di consegna redatto dal capo del compartimento. Essa, salvo per i porti di cui all'art. 19 del codice, non importa corresponsione di canone. "La descritta disciplina del procedimento di consegna costituisce espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella regolazione degli

aspetti dominicali del demanio marittimo, in quanto rientranti nella materia dell'ordinamento civile" (sentenze nn. 22 del 2013, 370, 102 e 94 del 2008, 427 e 286 del 2004, 150 del 2003 e 343 del 1995). Ne consegue che la norma impugnata, "nella parte in cui introduce nel procedimento di consegna *ex* art. 34 cod. nav. un parere preventivo della Regione – che, tra l'altro, potrebbe coincidere con l'amministrazione richiedente la consegna –, invade l'ambito riservato al legislatore statale nella definizione degli aspetti dominicali del regime dei beni del demanio marittimo".

2.5.9.16. La facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

2.5.9.17. La (illegittima) previsione di linee guida e del codice regionale di buone pratiche in materia di contratti pubblici (norme della Regione Sardegna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

2.5.9.18. L'illegittimo divieto di installare recinzioni nelle zone agricole (norme della Regione Umbria)

La sentenza n. **175** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 89, comma 2, ultimo periodo della legge della Regione Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui vietava, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni non espressamente prevista dalla legislazione di settore o non giustificata da motivi di sicurezza, purché strettamente necessaria a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche. La disposizione, incidendo *in peius* sulle facoltà dominicali del diritto di proprietà, comprimeva una libertà oggetto di competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile. La realizzazione della recinzione di un fondo, "quando consista di materiale di scarso impatto visivo e si configuri come un intervento di dimensioni ridotte, privo di opere murarie di sostegno", è riconducibile alle manifestazioni del diritto di proprietà, essendo "strumentale all'esercizio dello *ius excludendi alios*"; è riconducibile, invece, all'esercizio dello "*ius aedificandi*" , e quindi alla materia di competenza concorrente "governo del territorio", solo quando determini una apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale. Dovendo il contenuto del diritto di proprietà essere definito anche "nel necessario contemperamento con l'interesse di terzi (…) e con gli scopi di pubblico interesse", la facoltà di chiudere il fondo, intesa come attribuzione tipica del diritto di proprietà, "può essere limitata e conformata dalle norme urbanistiche soltanto in funzione di preminenti interessi pubblici", ai quali, invece, non faceva riferimento la norma censurata. Con la medesima, il legislatore umbro ha "travalicato i limiti della competenza concorrente in materia di governo del territorio", attraverso la quale il legislatore regionale può "dettare prescrizioni di dettaglio sugli interessi legati all'uso del territorio (sentenza n. 105 del 2017)", come quelle specifiche sulle modalità costruttive delle recinzioni o sulle limitazioni puntuali connesse con la particolarità del territorio. La norma, infatti, "non interviene su un aspetto specifico correlato al governo del territorio, ma incide su un potere, tradizionalmente oggetto di codificazione, e si prefigge di regolarne il contenuto sostanziale".

2.5.9.19. La disciplina degli interventi edilizi ricadenti in un'area naturale protetta (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **290** ha dichiarato non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l) ed m), Cost. – dell'art. 5, comma 1, lett. h), della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018, introduttivo del comma 1-bis nell'art. 28 della legge regionale n. 29 del 1997, ove si prevede che la richiesta per la realizzazione degli interventi (di attività edilizia libera) di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 è presentata allo sportello unico per le attività produttive e che, per tali fattispecie, il nulla osta di cui al comma 1 è reso entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'ente gestore dell'area protetta regionale, decorsi inutilmente i quali il titolo abilitativo si intende reso. La Corte ha escluso l'asserita sovrapposizione (quanto a fattispecie regolate) del primo e del secondo periodo del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 28 della legge regionale del 1997, che invece hanno ad oggetto interventi diversi. "Il primo periodo si riferisce agli interventi di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 al

solo fine di prevedere che la richiesta per la loro realizzazione deve essere presentata allo sportello unico. Il secondo periodo si riferisce invece, con tutta evidenza, agli interventi per i quali è necessario «il nulla osta di cui al comma 1» e prevede che se quest'ultimo non è reso entro sessanta giorni dalla richiesta, il titolo abilitativo si intende reso, riproducendo, per questo aspetto, il meccanismo già previsto dall'art. 13, comma 1, della legge n. 394 del 1991. La disposizione impugnata non altera dunque il regime del nulla osta, rispetto al quale resta valido quanto disposto dall'art. 28, comma 1, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, e cioè che esso è richiesto per gli interventi soggetti a titolo abilitativo edilizio".

2.5.9.20. La presentazione e la verifica formale della SCIA e il ruolo dell'agenzia per le imprese (norme della Regione Lazio)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **290**, l'analoga voce in *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

2.5.10. "Ordinamento penale" (lett. l)

2.5.10.1. L'ambito oggettivo del divieto per il legislatore regionale di invadere la competenza statale in materia penale

"(…) una norma regionale deve ritenersi invasiva della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale non solo quando incida su fattispecie penali, modifichi i presupposti per la loro applicazione o introduca nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, ma anche allorché produca effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato (sentenza n. 172 del 2017)". Peraltro, la suddetta competenza esclusiva "non può essere intesa in senso tale da precludere alle Regioni di stabilire, negli ambiti riservati alla propria competenza concorrente o residuale, requisiti soggettivi connessi all'assenza di precedenti penali, per chi voglia fruire di benefici previsti dalla legislazione regionale". Così la sentenza n. **248**.

2.5.10.2. La prevenzione dei reati quale oggetto dell'attività delle forze di polizia

Si veda, in relazione alla sentenza n. **170**, la voce *Il parere della Conferenza unificata nella procedura di adozione di decreti legislativi incidenti su ambiti materiali di competenza esclusiva statale (il d.lgs. n. 177 del 2016 di riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato)* in *Il principio cooperativo – L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione*.

2.5.10.3. La non riconducibilità del meccanismo di estinzione dei reati edilizi al modello codicistico dell'oblazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **2**, la voce *La sanatoria di interventi edilizi subordinata al pagamento di un'oblazione (norme della Regione Lazio)* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia.*

2.5.10.4. L'obbligo della Regione di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per fatti di mafia commessi nel territorio regionale (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. **41** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge veneta n. 1 del 2018, censurato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto stabilisce l'obbligo della Regione di costituirsi parte civile in tutti i procedimenti penali per fatti, commessi nel territorio regionale, in cui sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio per delitti di associazione di stampo mafioso. Dopo aver chiarito che l'art. 74 cod. proc. pen. attribuisce una mera facoltà al titolare dell'azione civile – ferma restando la competenza del giudice a vagliare la legittimazione dell'istante – la Corte ha evidenziato che, secondo la giurisprudenza, la legittimazione degli enti territoriali a costituirsi parte civile nei procedimenti penali sussiste solo quando il reato abbia leso un loro specifico interesse, cagionando agli stessi un danno risarcibile, sia esso patrimoniale o non patrimoniale, sul piano civile. Inoltre, la disposizione censurata risulta scevra da qualsivoglia "rilievo di carattere ordinamentale o processuale non incidendo essa né sul potere del giudice di valutare la legittimazione della Regione a costituirsi parte civile nel processo penale, né potendosi ritenere che essa si sovrapponga a quelle norme dell'ordinamento che fondano l'azione risarcitoria e che ne disciplinano l'esercizio nel processo penale". Essa si limita a fare obbligo ai preposti organi regionali di costituirsi parte civile nei processi penali relativi ai delitti di stampo mafioso commessi nel territorio regionale. Si tratta, dunque, di fattispecie connotate da particolare gravità ed in relazione alle

quali la Regione convenuta ha ritenuto opportuno assicurare, per il tramite dell'obbligo in parola, la tutela degli interessi territoriali eventualmente lesi. La disposizione esaurisce, pertanto, la sua funzione all'interno della Regione e, come tale, appare legittima espressione del potere di indirizzo politico-amministrativo spettante al Consiglio regionale nei confronti degli altri organi dell'ente. Peraltro, "la norma impugnata replica, esattamente, il contenuto di identiche disposizioni di leggi di altre Regioni che, pure, hanno stabilito l'obbligatorietà della costituzione di parte civile nei processi penali celebrati per i delitti, commessi nel territorio regionale, di criminalità organizzata di stampo mafioso".

2.5.10.5. L'autorizzazione comunale al completamento funzionale di opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **86** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 25 e 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'art. 5 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017, il quale stabilisce che, nel caso di interventi edilizi realizzati in assenza o difformità dal titolo abilitativo, i Comuni, con motivata decisione, autorizzano il completamento funzionale ai fini dell'agibilità/abitabilità delle opere, a condizione che: sia stata riconosciuta l'impossibilità del ripristino dello stato dei luoghi (in quanto la demolizione delle opere abusive potrebbe pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti) e sia stata pagata la relativa sanzione; il mancato completamento delle opere pregiudichi il decoro e/o la qualità urbana dell'area e il completamento funzionale rientri in un apposito progetto esaminato dall'ufficio tecnico comunale; le opere abusive, relative a immobili o aree tutelate paesaggisticamente, non costituiscano elemento detrattore alla corretta fruizione del paesaggio e sia stato espresso parere favorevole alla loro esecuzione o conservazione da parte delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo. La disposizione non incide sulla responsabilità penale dell'autore dell'abuso, che resta soggetto alla normativa statale, anche con riguardo alle sanzioni amministrative. Essa, "lungi dal delineare nuove fattispecie di condono straordinario o un ampliamento di un condono disposto dal legislatore statale, interviene solo sulla facoltà, accordata ai Comuni, in presenza di determinate condizioni, di escludere la demolizione dell'opera e di autorizzarne, all'opposto, il completamento". Infine, la norma "non configura alcuna sanatoria ulteriore rispetto a quella di cui all'art. 36 del t.u. edilizia, che, ai sensi del successivo art. 45, determina l'estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti, né legittima atti di disposizione o altri atti giuridici inerenti alle opere abusive (peraltro acquisite al patrimonio del Comune, in quanto non demolite), in deroga all'art. 46 del medesimo t.u.". Per la dichiarazione di illegittimità della norma in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia.*

2.5.10.6. L'applicabilità delle sanzioni penali previste per le emissioni in atmosfera in caso di violazione da parte del gestore dei limiti fissati nel provvedimento autorizzatorio (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **178** ha dichiarato non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di costituzionalità, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. e in relazione all'art. 279 del d.lgs. n. 152 del 2006, dell'art. 3, comma 5, della legge pugliese n. 32 del 2018 il quale prevede che la «violazione da parte del gestore delle prescrizioni impartite e dei valori limite fissati nel provvedimento, anche in esito alle attività di cui al comma 2, determina l'applicabilità del sistema sanzionatorio già previsto dalle norme di settore». La Corte, nell'escludere che la norma censurata delinei surrettiziamente fattispecie incriminatrici nuove, ha ristretto il campo del richiamo ivi operato alla sola fattispecie prevista dal comma 2 dell'evocato art. 279 cod. ambiente che, per l'appunto, punisce con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a 10.000 euro chi, nell'esercizio di uno stabilimento, «viola i valori limite di emissione stabiliti dall'autorizzazione, dagli Allegati I, II, III o V alla parte quinta del presente decreto, dai piani e dai programmi o dalla normativa di cui all'articolo 271». In altri termini, la sanzione penale può operare solo con riferimento a condotte che si sostanziano nella violazione dei valori limite previsti nelle autorizzazioni. Così ricostruiti sia il perimetro della censura sia, in via interpretativa, il tenore della disposizione censurata, la questione di legittimità va vista come volta a contestare una norma regionale che richiama una disposizione statale nella parte in cui questa prevede sanzioni penali per la violazione di dati prescrittivi (i valori limite) definiti da uno specifico provvedimento amministrativo (l'autorizzazione riconducibile all'art. 269 cod. ambiente). Così ricostruiti i termini della vicenda, la Corte è giunta alla propria decisione dopo aver ricordato, in linea con i propri precedenti, 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'; […] 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) (da ultimo, sentenza n. 46 del 2014). Se, dunque, resta preclusa al legislatore regionale una specifica ed autonoma determinazione delle fattispecie cui sono collegate le pene previste dalla legislazione statale (sentenza n. 387 del 2008; cfr. pure le sentenze n. 210 del 1972 e n. 104 del 1957)', per altro verso sono state ritenute legittime norme regionali che si limitano ad operare un mero rinvio a norme penali di matrice statale (sentenza n. 295 del 2009)".

2.5.10.7. L'attività di tassidermia e di imbalsamazione (norme della Regione Liguria)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **236**, l'analoga voce in *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

2.5.10.8. L'esclusione dai finanziamenti regionali delle imprese i cui titolari o editori siano condannati, anche in via non definitiva, per taluno dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione ovvero dei delitti contro il patrimonio mediante frode (norme della Regione Umbria)

La sentenza n. **248** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 6, comma 4, lett. e), della legge della Regione Umbria n. 11 del 2018, che – nel prevedere finanziamenti alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale – esclude «le imprese i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche in via non definitiva, per i reati di cui al libro II, titolo II, capo II (Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione) ovvero al titolo XIII, capo II (Dei delitti contro il patrimonio mediante frode) del codice penale». La Corte – dopo aver ricordato in termini generali che una "norma regionale deve ritenersi invasiva della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento penale non solo quando incida su fattispecie penali, modifichi i presupposti per la loro applicazione o introduca nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, ma anche allorché produca effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato (sentenza n. 172 del 2017)" – ha escluso nel caso di specie la lesione della suddetta competenza statale da parte della disposizione cesurata. Quest'ultima, infatti, "non introduce alcun effetto sanzionatorio ulteriore rispetto a quelli già previsti dalle norme penali richiamate, limitandosi piuttosto a stabilire una condizione soggettiva per l'accesso ai finanziamenti previsti dalla legge regionale. Tale condizione non produce in capo all'interessato le conseguenze caratteristiche di ogni sanzione, e cioè la privazione o limitazione di un diritto del quale l'interessato già sia titolare, ovvero la perdita di uno *status* o di una capacità. Piuttosto, essa si atteggia come mero requisito di 'onorabilità' (si vedano, analogamente, le sentenze n. 36 del 2019, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015, in tema di sospensione e decadenza dalle cariche elettive) per l'ottenimento di un beneficio economico erogato dalla Regione in materie di competenza legislativa concorrente (quali l'ordinamento della comunicazione e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi), rispetto al quale l'interessato non potrebbe vantare alcun diritto in assenza della legge impugnata".

2.5.11. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m)

2.5.11.1. Lo scorporo dal modulo procedimentale della conferenza di servizi di un provvedimento di competenza dell'organo di indirizzo politico (opzione preclusa al legislatore lombardo)

La sentenza n. **9** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., degli artt. 2, comma 1, lett. b), e 10, comma 1, lett. d), numero 9, della legge della Regione Lombardia n. 36 del 2017, che prevede nel caso in cui la determinazione da assumere in sede di conferenza di servizi presuppone o implica anche l'adozione di un provvedimento di competenza di un organo di indirizzo politico, che quest'ultimo possa essere acquisito successivamente e con sospensione dell'efficacia della determinazione della Conferenza stessa nelle more della sua formalizzazione. In via preliminare è stato ricordato che ai sensi dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990, le disposizioni relative

alla conferenza di servizi, devono essere ricondotte ai «livelli essenziali delle prestazioni». In particolare, gli artt. 14-*ter* e 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, indicati come norme interposte dal ricorrente, stabiliscono le modalità di formazione della determinazione di conclusione della conferenza, disciplinando, tra l'altro, i casi in cui deve considerarsi acquisito l'assenso senza condizioni dei partecipanti, la portata della determinazione stessa (sostitutiva di tutti gli atti di assenso comunque denominati), i suoi effetti (immediati) e le ipotesi di sospensione dell'efficacia. Le norme statali richiamate – che definiscono la "struttura" essenziale della determinazione conclusiva della conferenza di servizi e per l'altro verso, imponendo l'esame contestuale dei diversi punti di vista, investono la "qualità" delle valutazioni effettuate in conferenza che si caratterizzano come equiordinate – prevedono, in particolare, che la determinazione conclusiva della conferenza sostituisca a ogni effetto tutti gli atti di assenso e che sia immediatamente efficace, salvi i casi di dissensi qualificati, tutto ciò costituendo "uno standard strutturale [e] qualitativo di prestazioni determinate […] in linea con il secondo comma, lettera m), dell'art. 117 Cost. (secondo la formula utilizzata nella citata sentenza n. 179 del 2012)". Tuttavia, "la riconducibilità delle norme statali interposte ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. non comporta di per sé l'automatica illegittimità costituzionale delle norme regionali che differiscano da esse, tenuto conto della possibilità per le Regioni di discostarsi dallo standard statale per prevedere «livelli ulteriori di tutela (art. 29, comma 2-*quater*, legge 241 del 1990)". Nel caso di specie, tuttavia, "il legislatore regionale – escludendo dalla conferenza la valutazione dell'organo politico inscindibilmente legata alla determinazione da assumere, in quanto quest'ultima 'presuppone o implica' la prima – si pone in una logica che, lungi dal potenziare o sviluppare il disegno di semplificazione e accelerazione definito dal legislatore statale, finisce con il vanificare il senso stesso della conferenza e l'efficacia della sua determinazione conclusiva. (…) In base alla previsione regionale contestata, infatti, la decisione dell'organo di indirizzo politico mantiene la sua autonomia e può arrivare a stravolgere, dall'esterno, l'esito della conferenza, giacché le valutazioni espresse da detto organo (siano esse assunte prima o dopo lo svolgimento della conferenza) prevalgono su quelle degli altri partecipanti. Così disponendo, il legislatore lombardo assegna alla decisione dell'organo di indirizzo politico (estrapolata dalla conferenza di servizi) un valore diverso e maggiore rispetto a quello delle valutazioni espresse dalle altre amministrazioni competenti". Inoltre, la norma regionale – prevedendo la sospensione dell'efficacia della determinazione di conclusione della conferenza nelle more della formalizzazione del provvedimento dell'organo politico – "tradisce anche sotto un diverso profilo la *ratio* dell'istituto, eludendo l'esigenza di speditezza e contestualità cui risponde la previsione che non solo impone a tutte le amministrazioni interessate di esprimere il proprio dissenso in conferenza, ma assegna alla determinazione ivi assunta efficacia sostitutiva, a ogni effetto, di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni coinvolte". La Corte, infine, ha ritenuto non pertinenti i richiami fatti dalla difesa regionale agli artt. 8 del d.P.R. 160 del 2010 e 34, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto si tratta di fattispecie diverse rispetto a quelle oggetto delle previsioni regionali censurate.

2.5.11.2. I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

2.5.11.3. La determinazione dei LEA e il necessario coinvolgimento delle Regioni in un'ottica di leale collaborazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **197**, la voce *La leale collaborazione tra Stato e Regioni nel finanziamento di una spesa costituzionalmente necessaria quale quella relativa ai LEA* in *Il principio cooperativo – L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione*.

2.5.11.4. Le misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria (attribuzione di poteri straordinari al Commissario **ad acta** *per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro)*

La sentenza n. **233** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Calabria in riferimento agli artt. 5, 117, 119, 120 e 121 Cost., degli artt. da 1 a 6, 8, 9, 14 e 15 del d.l. n. 35 del 2019 contenenti una serie di previsioni, quali il conferimento di nuovi poteri al Commissario *ad acta*, volte a porre rimedio alla situazione di estrema criticità determinata dalle perduranti condizioni di mancato riequilibrio economico finanziario dal disavanzo del settore sanitario. La Corte ha ricondotto l'intervento normativo "alla competenza esclusiva dello Stato non soltanto perché attinente all'esercizio

del potere sostitutivo statale *ex* art. 120 Cost., che può estrinsecarsi anche attraverso l'adozione di atti normativi, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, ma soprattutto perché rientrante nella sua competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". L'intervento, inoltre, "nella misura in cui risponde alla funzione di orientare la spesa sanitaria verso una maggiore efficienza, (…) rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia concorrente" del coordinamento della finanza pubblica". Le competenze concorrenti regionali sono temporaneamente ed eccezionalmente contratte in quanto "quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario ad acta, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure adottate per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato" (sentenze nn. 219 del 2013 e 155 del 2011). In altri termini, "la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenze n. 125 del 2015 e n. 217 del 2010)". All'asserita violazione di procedure collaborative tra Stato e Regione si è replicato che esse "non rilevano nel sindacato di legittimità degli atti legislativi" (sentenze nn. 278 del 2010, 371 del 2008, 387 del 2007), "salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione" (sentenze nn. 33 del 2011 e 278 del 2010)" L'esclusione della rilevanza di tali procedure "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. 251 del 2016, n. 298 del 2009 e n. 79 del 2011)".

2.5.11.5. L'approvazione del piano dell'area naturale protetta da parte del Consiglio regionale decorsi 120 giorni dall'iscrizione della proposta all'ordine del giorno dell'Aula (norme della Regione Lazio)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **290**, l'analoga voce in *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le aree protette*.

2.5.11.6. La disciplina degli interventi edilizi ricadenti in un'area naturale protetta (norme della Regione Lazio)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **290**, l'analoga voce in *Ordinamento civile*.

2.5.11.7. La presentazione e la verifica formale della SCIA e il ruolo dell'agenzia per le imprese (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **290** ha dichiarato non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l) ed m), Cost. – dell'art. 33, comma 1, lett. a), della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018, introduttivo dell'art. 4-*bis* della legge regionale n. 33 del 1999 (Disciplina relativa al settore commercio), rimasto in vigore dal 24 ottobre 2018 al 22 maggio 2019 (e poi modificato in senso satisfattivo delle doglianze e confluito nel testo unico regionale in materia di commercio), il quale, al comma 3, prevedeva che, ai fini della presentazione e verifica formale della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), i soggetti interessati potessero avvalersi dell'agenzia per le imprese in conformità alle disposizioni del d.P.R. n. 159 del 2010. Invero, dal dato letterale non si è ricavata alcuna interferenza con le attribuzioni dell'agenzia per le imprese. La disposizione è stata così interpretata nel senso di "escludere l'attribuzione di nuovi compiti all'agenzia per le imprese, le cui funzioni restano quelle indicate dalla normativa statale". In particolare, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 160 del 2010, all'agenzia è attribuita la funzione di rilascio di una dichiarazione di conformità, comprensiva della SCIA o della domanda presentata dal soggetto interessato corredata dalle certificazioni ed attestazioni richieste, che costituisce titolo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività e per l'avvio immediato dell'intervento dichiarato.

2.5.12. "Norme generali sull'istruzione" (lett. n)

2.5.12.1. L'adempimento degli obblighi vaccinali ai fini dell'iscrizione dei minori ai nidi di infanzia, ai servizi integrativi per la prima infanzia e alla scuola dell'infanzia (norme della Regione Molise)

"Le disposizioni della legislazione statale che riguardano l'adempimento degli obblighi vaccinali ai

fini dell'iscrizione e dell'accesso ai servizi scolastici si configurano come norme generali sull'istruzione di competenza esclusiva del legislatore statale in quanto esse mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia), non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione". Le Regioni sono "vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, si pongono in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore (sentenza n. 5 del 2018)". Così la sentenza n. **186** che ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. n), Cost., gli artt. 1, commi 3 e 4, e 2 della legge della Regione Molise n. 8 del 2018 recante disposizioni in merito alle vaccinazioni per i minori. Infatti, il legislatore regionale è intervenuto in un settore riservato alla competenza esclusiva dello Stato e disciplinato compiutamente dal d.l. n. 73 del 2017, "determinando una interferenza di per sé costituzionalmente illegittima" (sentenze nn. 178 e 110 del 2018, 40 del 2017, 195 del 2015, 49 del 2014, 245 e 98 del 2013, 35 del 2011). Per di più, l'art. 1, comma 3, della legge molisana prevedeva una disciplina più severa di quella statale in ipotesi di mancato assolvimento degli obblighi vaccinali da parte dei minori, in quanto, anziché disporre la decadenza dall'iscrizione ai servizi educativi, vietava del tutto l'iscrizione ai predetti servizi. L'art. 2 della legge regionale, invece, dettava una disciplina transitoria più favorevole di quella statale, prevedendo che, ai fini dell'iscrizione, fosse sufficiente "un non meglio definito avvio del percorso per l'assolvimento degli obblighi vaccinali (…) in luogo dei precisi adempimenti documentali o dichiarativi prescritti dalla disciplina statale".

2.5.13. "Previdenza sociale" (lett. o)

2.5.13.1. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile (norme della Provincia di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **138**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

2.5.14. "Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (lett. p)

2.5.14.1. La (illegittima) paralisi della fondamentale funzione comunale di pianificazione urbanistica nelle more dell'adeguamento degli strumenti regionali e provinciali ai criteri previsti per il contenimento del consumo di suolo (norme della Regione Lombardia)

"L'enunciato censurato, cristallizzando le scelte urbanistiche in vigore al momento dell'intervento del legislatore regionale, paradossalmente, comporta un giudizio di inadeguatezza del Comune a esercitare la *potestas variandi* anche quando questo intenda svolgerla nella stessa direzione dei principi di coordinamento fissati dal legislatore regionale, ma in anticipo rispetto alla prevista applicazione a regime". La norma impugnata, pertanto, "non supera, ai sensi del legittimo esercizio del principio di sussidiarietà verticale, il test di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessarietà della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia comunale". Così la sentenza n. **179** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 5, 117, secondo comma, lett. p), e 118 Cost., dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge lombarda n. 31 del 2014, nella parte in cui – disciplinando la fase transitoria occorrente alla integrazione e all'adeguamento dei piani in vista della riduzione del consumo di suolo – non consentiva ai Comuni, fino a che tale adeguamento non fosse stato completato, di apportare varianti che riducevano le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente. In via preliminare la Corte ha evidenziato che tale normativa è stata adottata al dichiarato fine di contenere il consumo di suolo attraverso l'orientamento degli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse. Le norme oggetto di censura "disciplinano la fase transitoria volta ad adeguare gli strumenti di pianificazione territoriale (…) ai criteri previsti per il perseguimento della suddetta finalità". Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte ha ribadito che la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale. Tuttavia, ciò "non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia

municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali". La competenza concorrente in materia di governo del territorio, inoltre, "abilita fisiologicamente la legislazione regionale a intervenire nell'ambito di disciplina della pianificazione urbanistica". All'interno del delicato rapporto tra l'autonomia comunale e quella regionale, tuttavia, la Corte ha già precisato che "il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere (…) e che la suddetta competenza regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni". In applicazione di tali principi – pur avendo riscontrato che "il livello regionale è strutturalmente quello più efficace a contrastare il fenomeno del consumo di suolo, perché in grado di porre limiti *ab externo* e generali alla pianificazione urbanistica locale" – il Collegio ha ritenuto che "la norma impugnata, precludendo ogni modifica al documento di piano quand'anche di carattere riduttivo, e perciò volta a contenere il consumo di suolo, finisce per paralizzare la potestà pianificatoria del Comune al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l'obiettivo, e anzi in contraddizione con quest'ultimo". Essa blocca "diacronicamente la potestà pianificatoria comunale, incidendo su uno dei suoi elementi più rilevanti proprio ai fini del fenomeno che si vorrebbe limitare; è, infatti, il documento di piano, che contiene le scelte più significative ai fini della trasformazione del territorio: le destinazioni d'uso, gli indici edificatori e le aree soggette a trasformazione". Risulta, pertanto, evidente che la censurata disposizione, "all'interno della complessiva funzione di pianificazione urbanistica comunale, ne ritaglia uno specifico contenuto, quello della *potestas variandi* e la sottrae ai Comuni, ritenendoli inidonei a svolgerla in nome di una esigenza di esercizio unitario rispondente a non ben definiti interessi generali. (…) La norma regionale priva quindi l'ente locale di una quota rilevante della suddetta funzione fondamentale, che (…) è diretta (…), non solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma anche allo sviluppo complessivo e armonico del territorio, nonché a realizzare finalità economico-sociali della comunità locale, in attuazione di valori costituzionalmente tutelati". La sua rigidità "è quindi tale da incidere in modo non proporzionato sull'autonomia dell'ente locale, non solo perché impedisce la rivalutazione delle esigenze urbanistiche in precedenza espresse (…), ma soprattutto perché, al tempo stesso, la preclude quando questa sia rivolta alla protezione degli stessi interessi generali sottostanti alle finalità di fondo della legge regionale e quindi coerenti con queste". Anche l'asserita l'esigenza di tutelare l'affidamento dei soggetti coinvolti al mantenimento di determinate previsioni urbanistiche si dimostra argomento "palesemente inconferente perché (…) la norma in questione (…) verrebbe a garantirlo in un momento molto anteriore rispetto a quello in cui matura un'aspettativa qualificata al mantenimento della destinazione urbanistica. Nella valutazione di proporzionalità deve essere considerata, inoltre, la durata della sottrazione della *potestas variandi* che la norma censurata impone ai Comuni: infatti, secondo il Collegio, la detta sospensione "viene (…) ad assumere, sul piano giuridico, un carattere temporalmente limitato ma indefinito nella sua ampiezza, risultando in ogni caso collegata (…) al concretizzarsi del processo di adeguamento, per il quale i termini previsti dalla sequenza procedimentale individuata dalla legge regionale hanno carattere meramente ordinatorio". Infine, "a fronte della suddetta limitazione, che rende i Comuni meri esecutori di una valutazione compiuta dal livello di governo superiore, non viene prevista a favore dei primi alcuna possibilità di una motivata interlocuzione con il secondo", in contrasto con quanto già affermato dalla Corte nella sentenza n. 126 del 2018 in ordine alla necessità di "garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia".

2.5.14.2. Il programma regionale dei controlli per gli impianti di gestione dei rifiuti e la potestà provinciale sull'esecuzione dei controlli (norme della Regione Campania)

La sentenza n. **289** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. – dell'art. 1, comma 1, lett. f), della legge della Regione Campania n. 29 del 2018, introduttivo del comma 5 dell'art. 12-*bis* della legge regionale n. 14 del 2016, ove si prevede l'adozione da parte della Regione di un apposito programma di controlli per gli impianti di gestione rifiuti autorizzati in via ordinaria ovvero semplificata, approvato dalla Giunta regionale entro il 30 novembre di ciascun anno, con i tempi e i criteri già previsti per gli impianti soggetti ad AIA. La Corte ha osservato che l'art. l, comma 85, lett. a), della legge n. 56 del 2014 "individua quale funzione fondamentale delle Province la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza". Come ha chiarito la sentenza n. 129 del 2019, "si tratta di un'espressione generica, che deve però necessariamente richiamarsi alla disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce

alle varie amministrazioni, quale (…) quella prevista dell'art. 197, comma l. Tale disposizione stabilisce una potestà provinciale in materia di programmazione e organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, che comprende il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, incluso l'accertamento delle violazioni". In virtù di siffatta previsione, è stato censurato l'intervento del legislatore toscano con cui si attribuivano alla Regione le competenze, già esercitate dalle Province, concernenti l'effettuazione del controllo periodico. Nel caso di specie, la disciplina campana è apparsa di portata diversa. "Le funzioni provinciali, infatti, non sono escluse dalle disposizioni impugnate, restando attribuita alle Province la potestà sull'esecuzione dei controlli sul proprio territorio, con la possibilità di disciplinare anche le modalità attraverso cui tali controlli devono essere organizzati. L'adozione di un programma regionale dei controlli anche per gli impianti autorizzati in via ordinaria o semplificata è riconducibile alle funzioni attribuite dall'art. 196, comma l, cod. ambiente alle Regioni, a cui spetta la competenza relativa alla regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, nonché alla promozione della gestione integrata dei rifiuti. Si tratta, in altri termini, dell'esercizio da parte della Regione di un potere di pianificazione e programmazione, necessariamente limitato a dettare criteri uniformi sul territorio regionale, che, sebbene non espressamente previsto dalla disciplina statale, come per gli impianti soggetti ad AIA, rientra tra le competenze istituzionali regionali".

2.5.15. "Profilassi internazionale" (lett. q)

2.5.15.1. La prevenzione delle epidemie in ambito nosocomiale (norme della Regione Puglia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

2.5.16. "Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (lett. r)

2.5.16.1. L'utilizzazione dei servizi del SIAN da parte dell'AGEA e degli altri organismi pagatori riconosciuti

"(…) la competenza statale nella materia relativa al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione (…) locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.) concerne le disposizioni strumentali per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione" (sentenze nn. 139 del 2018, 284 e 251 del 2016, 23 del 2014, 46 del 2013 e 17 del 2004). Così la sentenza n. **161** che ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 97, 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost. – dell'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 74 del 2018, il quale prevede, nell'ambito della riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), che l'Agenzia e gli altri organismi pagatori riconosciuti si avvalgano dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN). Invero, la censurata disposizione costituisce espressione della predetta competenza esclusiva statale, cosicché "le sfere di attribuzione regionale come l'agricoltura e l'organizzazione amministrativa regionale non possono che arretrare a fronte dell'indubbia esigenza di funzionalità del sistema nazionale, che può, appunto, essere assicurata solo attraverso una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei". Inoltre, "l'utilizzo del medesimo sistema informativo serve proprio a garantire l'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione, ed in particolare il pieno e corretto svolgimento delle funzioni e dei compiti dell'AGEA e degli altri organismi pagatori, grazie alla comunicabilità tra i diversi sistemi centrali e periferici".

2.5.17. "Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s)

2.5.17.1. Profili competenziali

i) La facoltà delle Regioni di adottare norme di tutela più elevata (il carattere trasversale della materia ambientale)

"Dalla nuova collocazione costituzionale della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (…) non discende (…) un vincolo capace di imporsi in ogni caso all'autonomia delle Regioni, anche a prescindere dalla presenza di competenze regionali incise dalla disciplina statale. Il carattere trasversale

della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata". Così la sentenza n. **7**.

La disciplina relativa alla difesa del suolo rientra "nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (sentenze nn. 77 del 2017, 83 del 2016, 109 del 2011, 341 del 2010 e 232 del 2009); con l'ulteriore conseguenza che "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 (sentenza n. 300 del 2013)". Così la sentenza n. **44**.

ii) L'esigenza di piena compatibilità della normativa regionale con l'assetto normativo e il punto di equilibrio definiti dalla legge statale a fini di tutela ambientale

La sentenza n. **174** ha ribadito che "l'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 pur sempre nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente" (sentenze nn. 198 e 66 del 2018, 199 del 2014, 246 e 145 del 2013, 67 del 2010, 104 del 2008 e 378 del 2007). Tuttavia, "la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva" (sentenza n. 147 del 2019). "In relazione al campo di azione garantito alle Regioni in materia di emissioni odorigene, il dato normativo di riferimento, che definisce anche i confini di legittimità del relativo intervento, è offerto dall'art. 272-*bis* cod. ambiente: lo spazio di intervento consentito alle Regioni, in coerenza, va ristretto all'interno del perimetro di operatività tracciato dalla norma statale (…). Se dunque la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non esclude aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, destinati ad integrare il dato normativo nazionale, soprattutto quando assentiti da quest'ultimo, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale".

iii) L'uniformità del livello di tutela apprestato dalla legislazione statale e la trasversalità delle disposizioni organizzative di allocazione delle funzioni amministrative

"(…) la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per la molteplicità dei settori di intervento, interferisce anche con altri interessi e competenze; e tuttavia, la disciplina fissata con legge dello Stato riveste carattere di piena trasversalità rispetto alle eventuali attribuzioni regionali. Le Regioni, pertanto, mantengono una competenza legislativa alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, ma 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 deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (così, *ex plurimis*, con riferimento allo specifico settore dell'attività di gestione del ciclo dei rifiuti, sentenza n. 58 del 2015). (…) La trasversalità della legislazione statale caratterizza, dunque, anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente. Il coinvolgimento delle Regioni e delle Province è infatti previsto dal legislatore, ma in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (sentenza n. 215 del 2018). Tali principi assumono rilevanza fondamentale nell'impianto costituzionale, evidenziando come la cura degli interessi connessi all'ambiente non si limiti alla definizione degli obiettivi di protezione, all'attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio, ma giunga all'individuazione di specifiche competenze amministrative, il cui riparto si presta ad essere inquadrato nell'ambito di una necessaria differenziazione dei diversi attori, i cui rispettivi ruoli vanno coordinati nella prospettiva di una maggiore adeguatezza dell'intervento. Anche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, quantunque prive di carattere

sostanziale, integrano quei livelli di tutela uniforme che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale. Pertanto, esse fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia". Così la sentenza n. **129**.

iv) La prevalenza della competenza ambientale sulla competenza regionale in materia di edilizia e urbanistica

La competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, "comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali", "si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia edilizia ed urbanistica". Così la sentenza n. **86**.

v) Il compito della Corte di bilanciare la normativa regionale e quella statale e la necessaria prevalenza delle norme statali riguardanti le procedure volte all'emersione e all'individuazione dei valori ambientali

La sentenza n. **147** ha ribadito che la tutela ambientale "ha sicuramente una portata trasversale e finalistica, in grado di condizionare talune competenze regionali, e in questi casi può anche lasciare spazio a scelte regionali che siano volte a tutelare *in melius* i valori ambientali. Essa evoca, tuttavia, anche un oggetto, l'ambiente appunto, che rimanda a un «bene della vita, materiale e complesso», una «entità organica» che richiede una salvaguardia del «tutto» e delle «singole componenti considerate come parti del tutto» (sentenza n. 378 del 2007; nello stesso senso sentenze n. 104 del 2008 e n. 367 del 2007). La VIA, in quanto istituto teso a disciplinare i procedimenti che verificano l'impatto ambientale, rientra a pieno titolo nella competenza esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., escludendo di regola competenze regionali. Ed infatti (…) l'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» pur sempre «nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenze n. 198 del 2018, n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). In breve: l'innalzamento dello standard ambientale presuppone pur sempre l'esercizio di una competenza regionale (…). L'esercizio di una competenza legislativa regionale può incrociare la disciplina statale volta alla tutela di uno o più valori ambientali (o viceversa); solo in tali casi si può operare un attento bilanciamento fra la normativa regionale, che introduca livelli più elevati di tutela ambientale, e quella statale posta direttamente a tutela degli stessi. Tale bilanciamento è comunque da escludere allorché le norme statali riguardano non la disciplina di specifici settori ambientali ma le stesse procedure volte all'emersione e alla individuazione di tali valori, come, ad esempio, nel caso delle regole istituzionali per la valutazione di impatto ambientale; in questi casi la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. si riferisce ad una materia in sé conclusa che non attraversa altre competenze. (…) In ogni modo, la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva. In questo senso, se, in astratto, non può ritenersi precluso alle Regioni di innalzare il livello di tutela ambientale nell'esercizio di competenze proprie, la scelta regionale deve essere sottoposta ad una verifica ad opera di questa Corte. L'aggravamento delle procedure di VIA non può produrre di per sé il miglioramento di standard ambientali. (…) la disciplina statale della VIA è mossa dalla necessità di affiancare, alla tutela ambientale, la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti, esigenze che sarebbero frustrate da un aggravamento degli oneri connessi alla sottoposizione a VIA, su scala regionale, di procedimenti ritenuti non rilevanti, a fini ambientali, dal legislatore statale. Non è un caso, al riguardo, che lo Stato riconosca uno spazio di intervento alle Regioni e Province autonome (art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, introdotto dal d.lgs. n. 104 del 2017), in ambiti specifici e puntualmente precisati dallo stesso cod. ambiente. Gli enti regionali possono disciplinare, infatti, «con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», stabilendo «regole particolari ed ulteriori» solo e soltanto «per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di

tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione (…) dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie». La competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non esclude interventi regionali, anche legislativi, purché compatibili con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale".

2.5.17.2. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente

i) La VIA come espressione di un livello di protezione uniforme sull'intero territorio nazionale

La sentenza n. 198 del 2018 ha affermato che "la materia su cui insiste il d.lgs. n. 104 del 2017 deve essere ricondotta, in via prevalente, alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, poiché la normativa in tema di VIA rappresenta, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale". Così la sentenza n. **93.**

ii) La riserva alla legge statale della disciplina della VIA per i progetti di maggior impatto ambientale

La sentenza n. **178** ha confermato che "la normativa in tema di VIA rappresenta, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale" (sentenze nn. 93 del 2019 e 198 del 2018). L'art. 7-*bis* cod. ambiente "costituisce uno degli snodi fondamentali della riforma" apportata dal d.lgs. n. 104 del 2017; "tale disposizione, infatti, rientra tra quelle che – in attuazione degli obiettivi (…) di semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale – determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema. L'unitarietà e l'allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale (…). Il legislatore statale ha dunque riservato a sè stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, definendo le modalità attraverso le quali fissare un equilibrio fra gli interessi e i diversi valori coinvolti. In particolare, (…) la disciplina della VIA è mossa dalla necessità di affiancare alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti: esigenze che sarebbero frustrate da interventi regionali che, incidendo sul relativo procedimento, finiscano per appesantirne il portato, in aperta contraddizione con le scelte del legislatore statale. In questa cornice non è casuale, a tale riguardo, che l'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, pur riconoscendo uno spazio di intervento alle Regioni e Province autonome, ne definisca tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati. Gli enti regionali, infatti, possono disciplinare, con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, stabilendo regole particolari ed ulteriori solo e soltanto per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione (…) dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie (…). Fuori da questi ambiti, sarebbe dunque preclusa alle Regioni, quale che sia la competenza che le adducano, la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale".

iii) La strumentalità del procedimento di VIA e delle connesse funzioni amministrative all'inveramento dell'ambiente

"Questa Corte, pur inquadrando le innovazioni portate alla disciplina della VIA dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (…), nelle norme fondamentali di riforma economico-sociali alle quali la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallèe d'Aoste avrebbe dovuto adeguarsi (sentenza n. 198 del 2018), ha

affermato che il procedimento di VIA e le funzioni amministrative ad esso connesse non sono riconducibili sic et simpliciter ad alcuna specifica attribuzione degli enti ad autonomia differenziata, risultando piuttosto strumentali all'inveramento dell'ambiente, valore di rango costituzionale tutelato anche dalla normativa europea" (sentenze nn. 93 del 2019 e 198 del 2018). Così la sentenza n. **147**.

iv) La nuova distribuzione di competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA (d.lgs. n. 104 del 2017) quale fondamentale riforma economico-sociale

"La nuova distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, operata dal d.lgs. n. 104 del 2017, è stata già considerata (…) tra gli aspetti fondamentali della riforma in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA, istituti chiave per la tutela dell'ambiente, la quale necessita di un livello di protezione uniforme sul territorio nazionale (sentenza n. 198 del 2018; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 93 del 2019). Il d.lgs. n. 104 del 2017 (in particolare, gli artt. 5, 22, 26) ha sostituto gli Allegati alla Parte II del cod. ambiente, e così realizzato una nuova allocazione dei procedimenti di VIA tra Stato e Regioni, ampliando il novero dei procedimenti di competenza statale. Tale diversa allocazione dei procedimenti ha determinato un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema. Fattore, quest'ultimo, che aveva originato sovrapposizione e moltiplicazione di interventi, oltre che normative differenziate le quali, accanto a diluizioni temporali reputate inaccettabili (…) inducevano a deprecabili fenomeni di delocalizzazione dei progetti verso aree geografiche a basso livello di regolazione ambientale. L'allocazione presso lo Stato delle procedure coinvolgenti progetti a maggior impatto ha, dunque, risposto ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione, funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale (sentenza n. 198 del 2018). Anche le citate disposizioni vincolano gli enti ad autonomia differenziata, perché sono state ascritte (…) alla categoria «norme fondamentali di riforma economico-sociale», oltre che «diretta conseguenza dell'attuazione degli obiettivi posti dalla direttiva dell'Unione europea»". Così la sentenza n. **147**.

v) L'unilaterale individuazione dei progetti da sottoporre a VIA e verifica di assoggettabilità a VIA (norme della Provincia di Trento lesive della competenza esclusiva statale in materia ambientale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **93**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

vi) Il provvedimento unico regionale

"Il provvedimento unico regionale, introdotto nel cod. ambiente dal d.lgs. n. 104 del 2017, è finalizzato a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto (sentenza n. 198 del 2018). Detto istituto non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (…). Il provvedimento unico ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti, e non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto" (sentenze nn. 198 e 246 del 2018). Esso "rappresenta il nucleo centrale di un complessivo intervento di riforma che vincola l'odierna resistente in quanto (…) norma fondamentale di riforma economico sociale, riproduttiva – in aggiunta – di specifici obblighi internazionali in virtù della sua derivazione comunitaria". Così la sentenza n. **147**.

vii) L'inderogabilità del provvedimento unico regionale e della conferenza di servizi nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale (norme della Regione Valle d'Aosta)

La sentenza n. **147** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., degli artt. 10, 12, 13 e 16 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 3 del 2018, contenenti varie previsioni in materia di Valutazione di impatto ambientale. In particolare, gli artt. 12 e 13 citati configurano il provvedimento di VIA come autonomo rispetto agli altri atti

autorizzatori connessi alla realizzazione dell'opera. Per la Corte una tale configurazione giuridica si pone in contrasto con la disciplina statale e, in particolare, con l'art. 27-*bis* del cod. ambiente che prevede, invece, un «provvedimento autorizzatorio unico» regionale, che altro non è se non la "determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, comprensivo di tutti i titoli abilitativi necessari alla realizzazione del progetto". Più in particolare, è stato ricordato che "il provvedimento unico regionale, introdotto nel cod. ambiente dal d.lgs. n. 104 del 2017, è finalizzato 'a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto' (sentenza n. 198 del 2018). Detto istituto 'non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi' (sentenza n. 198 del 2018). Il provvedimento unico ha, dunque, 'una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti', e non 'è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto' (sentenza n. 198 del 2018; più recentemente, sentenza n. 246 del 2018)". È stata dichiarata fondata anche la questione relativa all'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018 che prevede che i soggetti competenti in materia territoriale e ambientale possano esprimere il loro parere anche «nell'ambito della conferenza di servizi indetta dalla struttura competente». In tal modo la conferenza di servizi è relegata, dalla legge regionale impugnata, "a un ruolo meramente consultivo e marginale, secondo una previsione che contrasta con il disegno normativo prefigurato dall'art. 27-*bis* del cod. ambiente", il quale diversamente la fa assurgere a sede decisoria di adozione del provvedimento di VIA regionale, secondo una previsione teleologicamente connessa agli effetti unitari di detto provvedimento. Al riguardo, si è ribadito che "l'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 e l'art. 14 comma 4 della l. n. 241 del 1990 sono espressione di un unico disegno riformatore che individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro (sentenza n. 246 del 2018)". Infine, è stato dichiarato illegittimo anche l'art. 16, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2018, che – interferendo con i procedimenti che il cod. ambiente riserva allo Stato – ha indicato tipologie di progetti non perfettamente corrispondenti alle fattispecie contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006, o ha previsto soglie dimensionali inferiori a quanto previsto dalla disciplina statale senza contestualmente stabilire "limiti" massimi idonei ad evitare sovrapposizioni (Allegato A, numeri 2, 3, 9, 17, 18, 19 e 20; Allegato B, numeri 2a, 2e, 2g, 2h, 7e, 7g, 7j, 7m e 7r). La nuova distribuzione di competenze tra Stato e Regioni è stata operata dal d.lgs. n. 104 del 2017, già considerata "tra gli aspetti fondamentali della riforma in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA, istituti chiave per la tutela dell'ambiente, la quale necessita di un livello di protezione uniforme sul territorio nazionale" (sentenze nn. 198 del 2018 e 93 del 2019). Conclusioni analoghe valgono per i procedimenti che la legge regionale impugnata sottopone a VIA regionale o a verifica regionale di assoggettabilità a VIA non indicati dagli Allegati alla Parte II del cod. ambiente (Allegato A, numeri 4, 5, 7, 8, 10 e 11). Anche tali fattispecie sono illegittime in quanto si allontanano dalla disciplina statale, la quale, in virtù della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma lettera s) Cost., richiede una uniformità di trattamento normativo nella allocazione dei procedimenti tra Stato e Regioni. Per la Corte, non può essere condivisa la tesi per la quale la scelta di sottoporre alle procedure di VIA progetti non menzionati dalla normativa statale innalzi di per sé i livelli di tutela ambientale, contribuendo a implementare la protezione del valore costituzionale indicato dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Infatti, la competenza esclusiva "non esclude interventi regionali, anche legislativi, purché compatibili con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale".

viii) La considerazione cumulativa degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ai fini della verifica di assoggettabilità a VIA (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **286** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost. – dell'art. 30 della legge della Regione Basilicata n. 38 del 2018, introduttivo dell'art. 2-*bis* della legge regionale n. 54 del 2015, il quale indica i casi in cui diversi progetti di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) vanno considerati in modo cumulativo per la verifica di assoggettabilità alla

valutazione di impatto ambientale (VIA), al fine di evitare l'elusione della normativa di tutela dell'ambiente e di impedire la frammentazione artificiosa dei progetti. Il decreto ministeriale n. 52 del 30 marzo 2015 riguarda specificamente la verifica di assoggettabilità a VIA dei progetti di competenza regionale e regola la valutazione cumulativa dei progetti localizzati nel medesimo contesto ambientale e territoriale, stabilendo che l'ambito territoriale è definito dalle autorità regionali competenti in base alle diverse tipologie progettuali e ai diversi contesti localizzativi. Dopo le modifiche apportate al codice dell'ambiente dal d.lgs. n. 104 del 2017, due diverse disposizioni confermano che la verifica di assoggettabilità deve essere svolta sulla base del citato d.m. L'art. 6, comma 6, lett. *d)*, cod. ambiente sottopone a verifica di assoggettabilità i progetti elencati nell'allegato IV, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente del 30 marzo 2015. Il successivo art. 19, comma 10, dispone che per i progetti elencati negli allegati II-*bis* e IV la verifica di assoggettabilità a VIA è effettuata applicando i criteri e le soglie definiti dal medesimo decreto. Lo stesso codice, inoltre, nell'indicare i criteri per la verifica di assoggettabilità, dispone che le caratteristiche dei progetti debbono essere considerate tenendo conto, in particolare, del cumulo con altri progetti esistenti e/o approvati. Del resto, la sentenza n. 86 del 2019, nell'annullare diverse disposizioni della Regione Basilicata in materia di fonti di energia rinnovabili, ha fatto salve le norme antielusive, che "mirano al medesimo scopo, individuato dal legislatore statale, di evitare comportamenti surrettizi dei privati che, mediante una artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione di una normativa che potrebbe rivelarsi più gravosa rispetto a un'altra". In definitiva, la censurata disposizione è risultata in linea con la normativa statale.

ix) L'(illegittima) esclusione dalla VAS e dalla verifica di assoggettabilità a VAS dei piani urbanistici di dettaglio e delle varianti non sostanziali al PRG (norme della Regione Valle d'Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **118**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

x) I controlli sugli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (norme della Regione Campania)

La sentenza n. **289** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 1, comma 1, lett. f), della legge della Regione Campania n. 29 del 2018 il quale introduce l'art. 12-*bis*, commi 1 e 2, nella legge regionale n. 14 del 2016, ove sono disciplinati le modalità e i tempi di esecuzione dei controlli sugli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (AIA). In particolare, si prevede che la Giunta regionale, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la protezione ambientale in Campania (ARPAC), approvi, entro il 30 novembre di ciascun anno, un piano annuale dei controlli per gli insediamenti soggetti ad AIA, determinandone la frequenza in ragione del contesto ambientale del territorio e del prevedibile impatto sulle matrici ambientali nel caso di incidenti, nonché delle tipologie dei rifiuti che ogni impianto è autorizzato a gestire. Ai sensi dell'art. 29-*decies*, comma 11-*bis*, cod. ambiente, le attività ispettive sugli impianti soggetti ad AIA vengono definite in un piano d'ispezione ambientale a livello regionale, periodicamente aggiornato a cura della Regione, sentito il Ministero dell'ambiente, ove sono indicati la frequenza e i criteri dei controlli. È la stessa normativa dello Stato, dunque, ad attribuire alla Regione una competenza pianificatoria in materia di controlli, pur vincolandone l'attività al rispetto dei criteri indefettibilmente fissati dal legislatore statale. Le norme censurate sono intervenute nell'esercizio di tale competenza regionale ed enunciano criteri parzialmente diversi da quelli indicati dall'art. 29-*decies*, comma 11-*ter*, cod. ambiente, non richiamando quelli relativi all'impatto, potenziale e reale, delle installazioni sulla salute umana e sull'ambiente, tenuto conto dei livelli e dei tipi di emissioni, della sensibilità dell'ambiente locale e del rischio di incidenti, nonché quelli relativi al livello di osservanza delle condizioni di autorizzazione. Inoltre, manca una precisa fissazione degli intervalli temporali massimi per le visite in loco, che la normativa statale fissa in un anno per le installazioni che presentano i rischi più elevati, in tre anni per quelle con rischi meno elevati, in sei mesi per quelle in cui la precedente ispezione abbia evidenziato una grave inosservanza delle condizioni di autorizzazione. "Tali diversità, tuttavia, non manifestano, di per sé, la volontà del legislatore regionale di eludere quanto previsto dalla legge statale, non rilevandosi elementi atti a considerare i criteri regionali come esclusivi, il che li renderebbe illegittimi. Anzi, proprio l'assenza di una disciplina degli intervalli temporali massimi in piani annuali fa ritenere che rimangano comunque fermi quelli previsti dalle norme

statali. Allo stesso modo, la necessità di tener conto di taluni specifici criteri d'interesse regionale non esclude l'applicabilità delle norme dettate dal legislatore statale nell'esercizio di una sua competenza esclusiva, tenuto conto, altresì, che l'art. 5 della legge reg. Campania n. 14 del 2016 esplicitamente richiama, tra le proprie finalità, la coerenza con la legislazione statale".

2.5.17.3. Le acque

i) Il piano regionale di tutela delle acque

La sentenza n. **153** ha rammentato che l'art. 121 del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina il piano regionale di tutela delle acque, il quale si aggiunge al piano di bacino distrettuale (art. 65) e al piano di gestione (art. 117). "Il piano delle acque è approvato all'esito di un complesso procedimento", articolato nelle seguenti fasi: le Autorità di bacino, nel contesto delle attività di pianificazione o mediante appositi atti di indirizzo e coordinamento, sentiti le Province e gli enti di governo dell'ambito, definiscono gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque nonché le priorità degli interventi; le Regioni, sentite le Province, adottano il Piano di tutela delle acque e lo trasmettono al Ministero dell'ambiente nonché alle competenti Autorità di bacino; le Autorità di bacino verificano la conformità del piano agli atti di pianificazione o di indirizzo e coordinamento esprimendo parere vincolante; le Regioni approvano il Piano di tutela nei successivi sei mesi. "Questa procedura, che vede l'intervento delle regioni sia nella fase dell'adozione del piano sia in quella della sua approvazione definitiva, è interamente disciplinata nel codice dell'ambiente, sull'assunto della sua inerenza alla competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente". La giurisprudenza costituzionale ha ricondotto a tale materia la normativa sulle acque, "in quanto preordinata segnatamente alla loro tutela" (sentenze nn. 229 del 2017 e 86 del 2014), osservando che il riparto delle competenze (…) dipende proprio dalla (…) distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione» (sentenza n. 1 del 2010)". Il piano di tutela delle acque "costituisce uno strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo (…) per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici, la cui disciplina rientra nella competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente" (sentenze nn. 44 del 2011, 254, 251, 246 e 232 del 2009).

ii) L'affidamento diretto del servizio idrico integrato a società interamente pubbliche (norme della Regione Sardegna)

La sentenza n. **65** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 1 della legge sarda n. 25 del 2017 che ha introdotto il comma 3-*bis* dell'art. 2 della legge regionale n. 4 del 2015 secondo cui, in considerazione del permanere del principio di affidamento della gestione del servizio idrico a società interamente pubbliche, si assicura che l'acqua resti un servizio pubblico locale di interesse economico generale, in grado di garantire ai nuclei familiari morosi in condizioni di disagio economico, il diritto inalienabile ad un quantitativo minimo vitale pro-capite. La norma, infatti, non compromette il potere dell'Ente di governo dell'ambito della Sardegna (EGAS) di deliberare la forma di gestione del servizio fra quelle consentite dall'ordinamento europeo.

iii) Le eccezioni al principio di unicità della gestione del servizio idrico integrato (norme della Regione Sardegna)

L'art. 147, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, in via di eccezione al principio di unicità della gestione del servizio idrico integrato, che sono fatte salve le gestioni in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite; e le gestioni in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. Ai fini della salvaguardia di tali ultime gestioni, l'ente di governo d'ambito territorialmente competente provvede all'accertamento dell'esistenza dei predetti requisiti. La citata disposizione è stata evocata quale parametro interposto nelle questioni promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso l'art. 8, comma 2, della legge sarda n. 25 del 2017 e definite dalla sentenza n. **65**. In primo luogo è stata dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione avente ad oggetto la menzionata

disposizione regionale, nella parte in cui introduce il comma 1-*bis* nell'art. 15 della legge regionale n. 4 del 2015. La norma censurata non si è proposta di spostare il termine di riferimento per la salvezza delle gestioni esistenti al 14 dicembre 2017 (data della sua entrata in vigore), termine che resta quello della legislazione statale (2 febbraio 2016). In secondo luogo, è stata giudicata infondata la questione concernente l'art. 8, comma 2, nella parte in cui introduce il comma 1-*ter* nell'art. 15 della legge regionale del 2015. Relativamente alle gestioni nei comuni montani con meno di 1.000 abitanti, la previsione secondo cui si considerano positivamente verificati e assentiti i requisiti di cui al codice dell'ambiente ha un ambito di applicazione limitato alle gestioni iniziate prima dell'entrata in vigore dello stesso codice e in corso al momento dell'entrata in vigore della legge regionale. Pertanto, ad esse non può estendersi *ratione temporis* un requisito, quale il consenso dell'Autorità d'ambito competente, introdotto solo nel 2008 con il decreto correttivo al codice dell'ambiente. Infine, la sentenza ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'indicato parametro, l'art. 8, comma 2, della legge sarda n. 25 del 2017, nella parte in cui introduceva il comma 1-*quater* nell'art. 15 della legge regionale n. 4 del 2015 secondo cui il requisito *ex* art. 147, comma 2-*bis*, lett. b), punto secondo, del d.lgs. n. 152 del 2006 si intendeva soddisfatto anche per le sorgenti ricadenti in siti individuati in zona urbanistica H di salvaguardia ai sensi del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U. Il confronto tra le aree di cui all'art. 142 del codice dei beni culturali e i siti individuati in zona urbanistica H dal citato decreto assessoriale ha rivelato la non sovrapponibilità dei due elenchi. "Ciò che del resto consegue alla stessa diversa natura degli interessi tutelati dagli atti normativi che li contengono, interessi che, solo nel caso del codice dei beni culturali e del paesaggio, sono di carattere direttamente ambientale-paesaggistico, mentre nel caso del decreto regionale hanno portata primariamente urbanistica".

iv) La procedura semplificata per gli interventi di dragaggio manutentivi nelle vie di navigazione interna (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. **119** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto, nel modificare l'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2017, avrebbe esteso la procedura semplificata ivi prevista, prima limitata agli interventi di dragaggio manutentivi da attuare nelle vie di navigazione interna, a quelli da effettuare in mare. Premesso che gli interventi di dragaggio manutentivi sono intesi quali operazioni di ripristino della sezione originaria del canale, "cioè consistono in operazioni di scavo che hanno lo scopo di portare la profondità del fondale al livello originario", la norma censurata non ha esteso genericamente al mare l'ambito di applicazione della procedura semplificata né si è posta in contrasto con l'art. 109 cod. ambiente. Sotto il primo profilo, il capo I del Titolo II della legge regionale n. 29 del 2017 contiene disposizioni per la gestione manutentiva del demanio regionale navigabile di cui fanno parte i canali e le vie di navigazione interna, localizzati per la maggior parte del loro sviluppo nella laguna di Marano e Grado. L'art. 6, comma 1, inserito nel proprio contesto di riferimento, "non può dunque essere ritenuto comprensivo anche degli interventi di dragaggio manutentivi da effettuare in mare, senza ulteriori specificazioni". Sotto il secondo profilo, l'art. 109 cod. ambiente riguarda l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte, mentre la disposizione regionale fa riferimento agli interventi di dragaggio manutentivi, per i quali stabilisce che le procedure autorizzative sono circoscritte alla sola acquisizione delle verifiche e dei pareri necessari al conferimento e al riutilizzo dei materiali nel rispetto della vigente normativa di valenza ambientale e sanitaria. "Essa precisa dunque espressamente che, per la fase successiva al dragaggio (quella che si traduce nel riutilizzo del materiale scavato), va rispettata la vigente normativa di tutela ambientale".

v) La (illegittima) deroga a talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque disposta per le domande di concessione di derivazione presentate prima della sua approvazione (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. **153** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 7, comma 1, della legge friulana n. 12 del 2018, in quanto, prevedendo che talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque applicabili alle nuove concessioni di derivazione d'acqua non si applicassero alle istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del piano stesso, violavano la competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente. In via preliminare la Corte ha evidenziato che la complessa procedura di approvazione del piano regionale di tutela delle acque, "che vede l'intervento delle regioni sia nella fase dell'adozione del piano sia in quella

della sua approvazione definitiva, è interamente disciplinata nel codice dell'ambiente" (art. 121), sull'assunto – confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale - della sua inerenza alla competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente. Ha ribadito, poi, che il riparto delle competenze dipende proprio dalla distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale. Con specifico riferimento al piano di tutela delle acque, ha richiamato il consolidato orientamento della Corte secondo cui esso costituisce uno "strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici, la cui disciplina rientra nella competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente". Nel caso di specie, la disposizione censurata violava gli artt. 95 e 96 del d.lgs. n. 152 del 2006, quali norme interposte, "secondo i quali tutte le istanze di concessione di derivazione d'acqua devono essere sottoposte al parere vincolante delle autorità di bacino territorialmente competenti affinché sia assicurato il rispetto dell'equilibrio del bilancio idrico e sia garantito il rispetto del minimo deflusso vitale dei corpi idrici secondo la pianificazione e programmazione contenuta nei piani di tutela, anche se non ancora approvati". Nel sottrarre alle limitazioni previste dal piano regionale di tutela delle acque le domande di concessione presentate prima della sua approvazione, la norma impugnata consentiva di prescindere dalle previsioni della pianificazione e programmazione che tendono a garantire l'equilibrio del bilancio idrico. Inoltre, "di particolare rilievo è (…) la ricostruzione dell'iter di approvazione del piano regionale di tutela delle acque e del procedimento di formazione della legge regionale impugnata. Al riguardo, è significativo notare come i due procedimenti si siano svolti e conclusi nello stesso lasso di tempo (…). La contestualità dell'intervento del legislatore regionale e dell'approvazione del piano di tutela delle acque induce a ritenere che la valutazione della legge regionale non possa prescindere dal contenuto del piano, con la conseguenza che deve ritenersi che la prima sia stata adottata per venire incontro a specifiche esigenze emerse nell'approvazione del secondo". La Corte, pertanto, ha dedotto che il legislatore regionale "abbia violato il riparto di competenze in materia di tutela delle acque. In base ad esso le regioni possono adottare le prescrizioni del piano di tutela delle acque che ritengono opportune alla luce degli obiettivi indicati dalle autorità di bacino e sempre nel rispetto del quadro normativo definito dagli artt. 95, 96 e 121 del d.lgs. n. 152 del 2006. Inoltre, le regioni possono anche decidere di prevedere o no «eventuali misure di salvaguardia». Ciò che è, invece, precluso alle regioni è di intervenire con legge per escludere o circoscrivere l'ambito di operatività del piano stesso, giacché ciò comporterebbe l'elusione – totale o parziale – del vincolo della legge statale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela delle acque, funzionale alla garanzia delle esigenze unitarie cui è preordinata la individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici".

2.5.17.4. La difesa del suolo

i) La verifica della compatibilità idraulica di interventi su alvei e sponde dei corsi d'acqua (norme della Regione Liguria): tendenziale necessità del nulla osta idraulico, salvo che per interventi semplici o di somma urgenza

La sentenza n. **44** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria n. 29 del 2017 e parzialmente del comma 3 dello stesso articolo, che modula il procedimento di verifica della compatibilità idraulica degli interventi che riguardano alvei e sponde dei corsi d'acqua in termini diversi da quanto previsto dalla disciplina statale di riferimento. In particolare, per l'esecuzione degli interventi tipizzati dal comma 1 – quali gli interventi di pulizia dell'alveo e delle sponde eseguiti a mano o con mezzi meccanici dai proprietari frontisti o aventi titolo e gli interventi di manutenzione ordinaria – viene prevista una mera comunicazione di inizio attività, a fronte della quale (comma 2), la Regione può disporre, entro trenta giorni, il diniego dell'intervento, ove ritenuto incompatibile con il regolare deflusso delle acque, risultando lo stesso altrimenti assentito. Per altre ipotesi di intervento (indicate al comma 3), tutte connotate dal comune denominatore offerto dall'urgenza di intervenire, la disciplina regionale censurata consente di prescindere sia dall'autorizzazione imposta dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904 (Testo unico sulle opere idrauliche) – che per l'esecuzione di opere inerenti all'alveo dei corsi d'acqua presuppone la preventiva verifica della compatibilità idraulica della relativa iniziativa e, dunque, il rilascio del cosiddetto "nulla osta idraulico" da parte della competente autorità (in origine, il Prefetto territorialmente competente) – sia dalla comunicazione di inizio attività prevista dal comma 1, dovendo l'esecutore (comma 4) comunicare alla Regione solo l'accesso in alveo, entro le successive 24 ore, segnalando

l'urgenza che lo ha motivato, nonché relazionare in ordine all'intervento realizzato negli alvei dei corpi idrici o loro sponde entro i successivi trenta giorni. La Corte ha ricordato che le norme del testo unico evocato – che sono applicabili ancora oggi ai tipi di interventi previsti dalla disposizione regionale e che, al fine di tutelare e preservare i corsi d'acqua e le relative pertinenze, impongono una serie di vincoli alle iniziative destinate ad interferire sul buon regime delle acque pubbliche – sono riconducibili all'attività di difesa del suolo così come definita, oggi, dall'art. 54, lett. u), del d.lgs. n. 152 del 2006. La relativa disciplina, secondo la costante giurisprudenza della Corte, rientra "nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale" (sentenze nn. 77 del 2017, 83 del 2016, 109 del 2011, 341 del 2010 e 232 del 2009); con l'ulteriore conseguenza che "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" (sentenza n. 300 del 2013). Le disposizioni censurate vanno ricondotte in tale ambito materiale e sono caratterizzate dall'intento – reso esplicito dalla rubrica del censurato art. 15 della legge regionale impugnata – di procedere ad una semplificazione dell'azione amministrativa. Con riferimento specifico alle ipotesi disciplinate dai primi due commi dello stesso art. 15, la Corte ha evidenziato come la disciplina regionale prevedeva la forma del provvedimento espresso, diretto a manifestare all'esterno il ponderato bilanciamento dei delicati interessi in gioco, per la verifica inerente alla compatibilità idraulica solo in caso di diniego dell'intervento, in ciò contrastando con l'art. 93, primo comma, del r.d. n. 523 del 1904, che impone sempre e comunque la preventiva ed espressa valutazione delle ragioni che portano ad assentire o negare la realizzazione dell'intervento. Inoltre, a prescindere dalla questione se la disciplina regionale censurata dava luogo ad un modulo procedimentale assimilabile al silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge n. 241 del 1990 o, piuttosto, all'art. 19 della citata legge quale ipotesi di liberalizzazione, è stato ribadito il principio "in forza del quale non spetta comunque alle Regioni introdurre deroghe *in peius* agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale" (sentenze nn. 66 del 2018 e 189 del 2016). Inoltre, il nulla osta previsto dal citato art. 93 del r.d. n. 523 del 1904, pur letteralmente riferito alla esecuzione di «opere», deve essere riferito anche agli interventi, di pulizia e manutenzione, presi in considerazione dal comma 1 dell'art. 15 impugnato, cioè alle «opere di qualunque natura, e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono avere relazione con il buon regime delle acque pubbliche […]». Infine, anche a voler pensare che la disciplina regionale mirasse a replicare il modulo procedimentale previsto dall'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990 con riguardo agli interventi di manutenzione ordinaria eseguiti da enti pubblici, tuttavia per la Corte "la previsione regionale riduce sensibilmente i tempi della possibile verifica demandata all'autorità idraulica nel confronto con l'indicazione di massima contenuta al comma 3 dell'art. 17-*bis* della legge statale, dando comunque corpo alla lesione prospettata dal Governo (sentenza n. 209 del 2014)". Tali considerazioni sono state estese per dichiarare l'illegittimità costituzionale anche del successivo comma 3, nella parte in cui dispone che gli «interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione» sono sottratti al nulla osta imposto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904 in quanto "l'assoluta indeterminatezza del precetto ed in conseguenza l'inaccettabile ambiguità semantica della disposizione censurata, infatti, rendono concreto il rischio di un'elusione del principio imposto dalla norma nazionale, mettendo in discussione lo standard di protezione ambientale garantito dalla legislazione statale". È stata, invece, dichiarata non fondata la censura riferita alle altre ipotesi di intervento definite di «somma urgenza» dal medesimo comma 3 dell'art. 15 in quanto il riferimento letterale agli «eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza» consente di ritenere che il legislatore regionale avesse inteso riferirsi agli eventi da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari previsti dall'art. 2, lett. c), della legge n. 225 del 1992. In siffatti casi, infatti, gli interventi da realizzare possono essere effettuati anche in deroga alle disposizioni vigenti, secondo le prescrizioni di volta in volta stabilite dalle ordinanze di protezione civile, nei limiti e con le modalità indicate dallo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, in ragione di quanto previsto dall'abrogato art. 5 della legge n. 225 del 1992 e attualmente dall'art. 25 del d.lgs. n. 1 del 2018. Del pari, non è stato ravvisato alcun *vulnus* agli evocati parametri costituzionali da parte dello stesso comma 3, censurato nella parte in cui non sottopone al nulla osta idraulico previsto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904 gli interventi urgenti legati a «eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'articolo 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive

modificazioni e integrazioni». Anche in tal caso la potenziale deroga alla verifica preventiva imposta dal parametro interposto risulta esclusivamente incanalata all'interno di un percorso amministrativo dettagliatamente descritto dalla norma statale, pedissequamente richiamata da quella regionale.

ii) Il mutamento di destinazione d'uso a residenza degli immobili siti in zone agricole declassificate nella pericolosità geologica dal piano dell'Autorità di bacino (opzione preclusa al legislatore lucano)

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 13 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui consentiva, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, il mutamento di destinazione d'uso a residenza per gli immobili ricompresi nelle zone omogenee "E" (agricole) di cui al d.m. n. 1444 del 1968, in tutte le zone il cui piano dell'Autorità di bacino aveva declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici. La disposizione è stata adottata a seguito di quanto espressamente previsto dal legislatore statale con il secondo "Piano casa" disciplinato all'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011. Quest'ultimo, in vista della razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e della riqualificazione di aree urbane degradate, sollecitava le Regioni ad approvare apposite leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedessero, fra l'altro, modifiche di destinazione d'uso, purché si trattasse di destinazioni tra loro compatibili o complementari e purché non si riferissero a edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, fermo restando il rispetto delle normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica e alla tutela dell'ambiente, nonché delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio. Ai sensi del codice dell'ambiente, l'Autorità di bacino distrettuale, istituita in ciascun distretto idrografico in cui è ripartito il territorio nazionale, esercita le funzioni e i compiti in materia di difesa del suolo e di tutela delle acque e gestione delle risorse idriche. L'Autorità provvede a elaborare il piano di bacino distrettuale e, nell'attività di pianificazione, effettua la classificazione della pericolosità geologica delle aree, intesa quale probabilità che un fenomeno potenzialmente distruttivo di determinata intensità si verifichi in un dato periodo di tempo e in una data area. Tale attività inerisce, in linea prevalente, alla tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale. Il legislatore regionale – nel consentire la destinazione residenziale anche di quegli immobili siti in aree agricole, per cui il piano dell'Autorità di bacino avesse declassificato la pericolosità geologica già indicata nei piani paesistici, senza fornire espressi riferimenti a specifici indici di pericolosità – ha introdotto una facoltà incidente inevitabilmente sulla tutela dell'ambiente. Tale facoltà è stata introdotta dal legislatore lucano dopo il Protocollo di intesa del 14 settembre 2011 con cui la Regione si è vincolata a definire ogni questione inerente alla corretta gestione del territorio, secondo la modalità procedurale della collaborazione istituzionale, in vista dell'adozione del piano paesaggistico regionale. La Regione ha esteso la possibilità del mutamento di destinazione d'uso a residenza degli immobili siti nelle zone omogenee "E" (agricole), di là da quanto previsto dal legislatore statale (che imponeva il rispetto delle menzionate normative di settore), senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, che avrebbe dovuto recepire la declassificazione della pericolosità dell'area effettuata dall'Autorità di bacino. Ciò ha determinato una lesione della sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente che si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza relativa al del governo del territorio. La dichiarazione di illegittimità è stata estesa all'identica norma contenuta nell'art. 49 della legge regionale n. 11 del 2018.

2.5.17.5. L'inquinamento atmosferico

i) Le emissioni odorigene: assenza di una disciplina statale di sistema e margini di intervento delle Regioni

La sentenza n. **178** ha sottolineato che "la legislazione statale, mentre disciplina in termini organici il tema dell'incidenza inquinante delle emissioni in atmosfera (…), ancora oggi (…) non prende in considerazione, con previsioni di sistema, il tema degli impatti olfattivi determinati dalle emissioni derivanti da attività antropiche. (…) Siffatta carenza sistemica non ha tuttavia impedito alla prassi amministrativa di dare comunque rilievo all'impatto ambientale da ascrivere alle emissioni odorigene derivanti dalle attività produttive, muovendo dall'ampia nozione di inquinamento atmosferico contenuta nell'art. 268 cod. ambiente. Non raramente, infatti, le amministrazioni competenti hanno inserito,

all'interno delle autorizzazioni *ex* art. 269 cod. ambiente, anche in occasione dei titoli abilitativi legati a iniziative produttive maggiormente impattanti sotto questo profilo, oneri di monitoraggio e prescrizioni limitative volte a prevenire o ridurre il portato delle possibili emissioni maleodoranti. Scelte, queste ultime, in linea di principio asseverate dalla giurisprudenza amministrativa malgrado l'assenza di una disciplina organica di riferimento, rinvenibile anche nella normativa di matrice unionale. (…) Tale carenza normativa, per altro verso, ha permesso un margine d'azione, nel settore in esame, alle Regioni, le quali, per lo più tramite regolamenti o altri atti amministrativi generali (in genere assunti nella forma delle delibere di Giunta), hanno provveduto a disciplinare la materia, dettando linee guida riferite ai valori di emissione, metodi di monitoraggio, nonché ulteriori incombenti a completamento della documentazione di supporto delle relative istanze, destinati ad integrare l'azione amministrativa di riferimento". Il silenzio della normativa nazionale sul tema è stato interrotto con l'introduzione dell'art. 272-*bis* cod. ambiente ad opera del d.lgs. n. 183 del 2017. "Con l'obiettivo, reso esplicito dai relativi lavori preparatori, di razionalizzare una serie di poteri già previsti dalle rispettive leggi regionali, il menzionato art. 272-*bis* dispone che la normativa regionale o le autorizzazioni possono prevedere misure per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti (…). Prevede, ancora, che tali misure, tra l'altro, possono (…) includere (…) a) valori limite di emissione (…); b) prescrizioni impiantistiche e gestionali e criteri localizzativi per impianti e per attività aventi un potenziale impatto odorigeno (…); c) procedure volte a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, criteri localizzativi in funzione della presenza di ricettori sensibili nell'intorno dello stabilimento; d) criteri e procedure volti a definire, nell'ambito del procedimento autorizzativo, portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena (…); e) specifiche portate massime o concentrazioni massime di emissione odorigena". L'art. 272-*bis*, comma 2, dispone, inoltre, che il Coordinamento previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 155 del 2010 possa elaborare indirizzi in relazione alle indicate misure e che possano essere previsti, anche sulla base dei lavori del Coordinamento, valori limite e prescrizioni per la prevenzione e la limitazione delle emissioni odorigene degli stabilimenti. Il legislatore statale "non ha inteso introdurre una disciplina organica e complessiva dei profili inquinanti correlati alle emissioni odorigene, lasciando alle Regioni il compito di regolamentare il settore, ma si è riservato la possibilità (…) di introdurre valori limite e prescrizioni generali destinate a valere per l'intero territorio nazionale in modo uniforme".

ii) L'(illegittima) estensione della normativa pugliese in materia di emissioni odorigene alle installazioni soggette ad AIA

La sentenza n. **178** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., con riguardo all'addotto contrasto con l'art. 267, comma 3, cod. ambiente, dell'art. 1, comma 2, lett. a) e b), della legge della Regione Puglia n. 32 del 2018 che espressamente estende anche alle installazioni soggette ad AIA la disciplina in materia di emissioni odorigene. Con tale estensione, infatti, la normativa censurata finisce "per sovrapporsi a quella dettata dal cod. ambiente, in un ambito certamente ascritto alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, pertanto, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, *ex* art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Riserva, questa, che nella materia in esame diviene ancora più rigorosa laddove le installazioni interessate siano assoggettate ad AIA di competenza statale (sentenza n. 141 del 2014), rispetto alle quali non sono operativi gli spazi di azione riconosciuti alle Regioni dallo stesso cod. ambiente, delimitati nei termini definiti dall'art. 7, comma 7, del citato codice". In particolare, la previsione regionale "si pone in immediato e insanabile contrasto con la scelta del legislatore statale, espressa dall'art. 267, comma 3, del medesimo codice, in forza della quale la disciplina dettata in materia di riduzione delle emissioni in atmosfera (all'interno della quale risulta ricondotta quella afferente le emissioni odorigene prevista dal citato art. 272-*bis*) non deve trovare applicazione per le installazioni soggette ad AIA". La Corte, inoltre, non ha condiviso la tesi in base alla quale la disciplina impugnata trova fondamento in titoli di competenza legislativa concorrente né che la lesione prospettata nel ricorso deve escludersi perché la legge regionale in contestazione realizza gli standard di tutela garantiti dalla normativa statale. Infatti, anche se "la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non esclude aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, destinati ad integrare il dato normativo nazionale, soprattutto quando assentiti da quest'ultimo, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale (sentenza n.147 del 2019)".

iii) L'applicabilità della normativa pugliese in materia di emissioni odorigene ai progetti soggetti a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA

La sentenza n. **178** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e in relazione agli artt. 7-*bis*, comma 8, 19, 22 e 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, degli artt. 1, comma 2, lett. c) e d), 3, 4, 5, 6, 7 e 9 e dell'Allegato tecnico della legge della Regione Puglia n. 32 del 2018, che, ai fini della presentazione delle istanze per la VIA nonché per la verifica di assoggettabilità a VIA, prevedono una serie di contenuti diversi da quelli prescritti dalle citate norme statali. La Corte ha ritenuto inconferente il riferimento all'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente il quale, pur riconoscendo uno spazio di intervento alle Regioni e Province autonome, ne definisce tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati. Ha aggiunto, poi, che le disposizioni censurate non impongono nessun aggravio al procedimento previsto dalla normativa statale. In particolare, esse "non incidono sulla struttura del procedimento di verifica; non mettono in gioco il riparto di competenze tra Stato e Regioni; non alterano l'iter procedurale congegnato dalla legge nazionale; non influiscono sulla individuazione dei progetti soggetti a verifica di assoggettabilità a VIA o assoggettati a VIA. In altre parole, non incidono sulla disciplina della VIA sul versante del relativo procedimento. Ne implementano, piuttosto, i contenuti sostanziali con indicazioni che il legislatore nazionale, in forza di quanto espressamente previsto dall'art. 272-*bis* cod. ambiente, ha specificatamente consentito alla competenza normativa regionale". In altri termini, "si tratta di incombenze rispetto alle quali si sovrappone il disposto delle norme regionali censurate, ma solo sul piano del contenuto delle relative informazioni da offrire all'autorità competente in ordine alla documentazione che permetta l'individuazione e la caratterizzazione delle sorgenti odorigene significative nonché alla stima dell'impatto delle relative emissioni".

2.5.17.6. La gestione dei rifiuti

i) Profili competenziali

La sentenza n. **129** ha richiamato la costante giurisprudenza secondo cui "la disciplina dei rifiuti attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»", riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze nn. 151 del 2018, 244 e 154 del 2016, 58 del 2015). "Assumono rilievo, in proposito, le caratteristiche obiettive dell'attività di gestione dei rifiuti: (…) la scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti (…) è necessariamente rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente".

La disciplina del recupero dei rifiuti "è ascrivibile alla tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con tutti i limiti che ne derivano per la legislazione regionale" (sentenze nn. 142 e 129 del 2019, 215, 151, 150 e 126 del 2018, 154 del 2016 e 285 del 2013). "Nondimeno, il codice dell'ambiente attribuisce, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa statale, numerose competenze alle Regioni (art. 195), in particolare riguardo alla pianificazione della gestione dei rifiuti, nonché all'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti e all'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti. Ai sensi dell'art. 199, dunque, le Regioni predispongono e adottano il PRGR, che deve prevedere, tra l'altro, il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione, al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti". Così la sentenza n. **231**.

La sentenza n. **289** ha confermato che "la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (sentenze nn. 231, 142, 129 e 28 del 2019), "materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali" (sentenze nn. 215 e 151 del 2018, 54 del 2012, 380 del 2007 e 259 del 2004). "Tale pervasività della legislazione statale, integrando quei livelli di tutela uniforme inderogabili dalle Regioni, caratterizza anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative tra i livelli di governo, con particolare riferimento alla disciplina dettata dal cod. ambiente" (sentenze nn. 215, 151 e 150 del 2018, 58 del 2015, 285 del 2013 e 314 del 2009). Così, l'art. 195, comma 1, lett. f) e p), cod. ambiente attribuisce allo Stato l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale, nonché l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei

rifiuti. Il successivo art. 196, comma 1, lett. n) e o), demanda alla competenza regionale la definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento. Infine, l'art. 197, comma 1, lett. d), affida alle Province, appunto, il compito di provvedere all'individuazione delle zone idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti. Siffatte norme individuano soglie inderogabili di protezione ambientale, dovendo la Regione, pertanto, procedere nel rispetto di criteri e procedure stabiliti a livello statale, pur restando impregiudicata la possibilità per le stesse Regioni di esercitare, nel rispetto di tali limiti, le proprie competenze sulla pianificazione territoriale.

ii) I principi di autosufficienza e prossimità e la gerarchia delle azioni

La sentenza n. **231** ha precisato che nel codice dell'ambiente "sono stati in primo luogo recepiti i principi di autosufficienza e di prossimità (artt. 182 e 182-*bis*), di cui all'art. 16 della direttiva n. 2008/98/CE, nonché la gerarchia delle azioni da perseguire nella gestione dei rifiuti (art. 179), *ex* art. 4 della stessa direttiva, e cioè: la prevenzione, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero di altro tipo, quale il recupero di energia e, in via residuale, lo smaltimento".

iii) La procedura di approvazione dei piani di gestione dei rifiuti (divieto per il legislatore abruzzese di provvedere mediante legge anziché atto amministrativo)

La sentenza n. **28** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118, primo comma, Cost., dell'art. 2 della legge abruzzese n. 5 del 2018 e dei relativi Allegati, in materia di adeguamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti; e ciò in conformità alla previsione dell'art. 11, comma 4-*bis*, della legge regionale n. 45 del 2007, che prescriveva la forma dell'atto legislativo per ogni adeguamento del piano. Premessa la pacifica riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva dello Stato (sentenze nn. 150 del 2018 e 244 del 2016) – e conseguentemente la legittimazione del legislatore nazionale ad imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo – i Giudici hanno ritenuto che il legislatore regionale, avendo utilizzato la forma di legge anziché di atto amministrativo, abbia omesso di dar corso all'adeguata valutazione dei diversi interessi coinvolti nella materia, così come previsto dall'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006. Richiamando la propria giurisprudenza, il Collegio ha ribadito che "le norme statali che rimettono la definizione di interventi regionali ad atti di pianificazione devono intendersi prescrittive della forma dell'atto amministrativo". Il rispetto del modulo procedimentale e dei criteri ivi fissati, unitamente alla motivazione della scelta compiuta, garantiscono "la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali" (sentenze nn. 173 del 2017 e 85 del 2013), "e ciò non solo a garanzia dell'imparzialità della scelta (…) ma anche e soprattutto per il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario coinvolto" (sentenze nn. 69 e 66 del 2018). L'atto amministrativo costituisce "il punto di approdo di un'adeguata attività istruttoria svolta nella sede procedimentale, aperta al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati, e quindi preordinata all'apprezzamento e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (siano esse statali, locali o private)". Pertanto, pur se non espressamente stabilita, la procedura amministrativa deve intendersi implicitamente prevista dalla citata normativa statale poiché "sembra meglio rispondere alle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in tema di gestione dei rifiuti, permettendo anche l'acquisizione di pareri tecnici e la realizzazione di un'adeguata attività istruttoria", e assicura al contempo, le garanzie procedimentali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco "con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge-provvedimento" (sentenze nn. 174 e 139 del 2017; 310 del 2012). Infine, la Corte – in considerazione dell'evidente correlazione con la norma impugnata in quanto all'origine del vizio della stessa – ha esteso in via consequenziale l'illegittimità all'art. 11, comma 4-*bis*, della legge regionale n. 45 del 2007 (sentenze nn. 49 del 2018 e 274 del 2017).

iv) L'(illegittima) attribuzione alla Regione delle competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti, accertamento delle relative violazioni e verifica dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate (norme della Regione Toscana)

La sentenza n. **129** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 2, comma 1, lett. d), n. 1, della legge della Regione Toscana n. 22 del 2015 e 5, comma 1, lett. e) e p), della legge della Regione Toscana n. 25 del 1998 (come modificati dalle leggi regionali nn.

61 del 2014, 70 del 2015 e 15 del 2016), nella parte in cui attribuivano alla Regione le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni nonché di verifica e controllo dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate. L'art. 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014 individua le funzioni fondamentali da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali, annoverando fra queste la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza. L'espressione, benché generica, "non può che richiamarsi alla (…) disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce alle varie amministrazioni". Nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, il codice, "espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato" in materia di tutela dell'ambiente, "contiene numerose disposizioni di natura organizzativa, prevedendo le competenze di vari organi. Accanto alle funzioni amministrative statali, essenzialmente di indirizzo, e a quelle dei Comuni e delle autorità d'ambito, di carattere prevalentemente gestionale, esso attribuisce ampie competenze di pianificazione ed amministrazione alle Regioni (…) nonché talune specifiche competenze amministrative alle Province (…). In particolare, il codice dell'ambiente suddivide le competenze delle Regioni e quelle delle Province affidando alle prime la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento del piano dei rifiuti (…) nonché le attività di regolamentazione della gestione dei rifiuti (…) e alle seconde il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti". Le norme impugnate sono così risultate in contrasto con gli artt. 196 e 197 cod. ambiente con cui lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia ambientale; anche le disposizioni organizzative, "quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei livelli di tutela uniforme che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale". Né in senso contrario sono stati ritenuti rilevanti i contenuti che, sulla base della procedura attivata dall'art. 1, comma 89, della legge n. 56 del 2014, vengono assegnati ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati previe apposite deliberazioni della Conferenza unificata, che fissano i criteri generali per il trasferimento alle Regioni o ai Comuni delle funzioni già spettanti alle Province. Al riguardo, la Corte ha escluso che si siano attivate forme di delegificazione e di conseguente delega ad atti regionali. "Mentre, infatti, con riferimento ad altre competenze amministrative in materia ambientale, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, conseguente all'accordo in Conferenza unificata, ha lasciato spazio all'attività legislativa ed amministrativa regionale, altrettanto non può dirsi per le funzioni contemplate dalle norme impugnate, che il cod. ambiente riserva espressamente alle amministrazioni provinciali. Le norme contenute nel cod. ambiente (…), per espressa previsione dell'art. 3-*bis*, possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica; e la mancanza di tale dichiarazione espressa nella legge n. 56 del 2014 non può essere colmata né dagli interventi legislativi regionali, né dalle intese intervenute nella Conferenza unificata".

v) L'(illegittima) esclusione dal territorio regionale di ogni ipotesi di trattamento termico ovvero di gestione dei rifiuti mediante combustione (norme della Regione Marche)

La sentenza n. **142** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche n. 22 del 2018 e, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della medesima legge che – che intervenendo in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati in termini sia programmatici (art. 1), sia di anteposta definizione del futuro contenuto dei piani d'ambito (art. 2) – ha escluso, all'interno del relativo perimetro territoriale, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico. In via preliminare la Corte ha evidenziato come tali disposizioni – destinate ad incidere sulle politiche da perseguire e sugli strumenti da utilizzare in concreto in tema di gestione dei rifiuti – devono essere ricondotte alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., secondo il proprio costante orientamento (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018; n. 244 del 2016). Nel merito è stato ravvisato il contrasto con gli artt. 195, comma 1, lett. f) e p), nonché 196, comma 1, lett. n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006, che sono disposizioni attraverso le quali il legislatore statale, nel regolare la materia della gestione dei rifiuti, ha individuato poteri e funzioni dei diversi livelli di governo, ripartiti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, da esercitare in conformità alle disposizioni contenute nel Titolo I, Parte IV dello stesso decreto. Più in particolare, tra le competenze che lo Stato si è riservato – in linea con le più generali funzioni di indirizzo e coordinamento (art. 195, comma 1, lett. a), con la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. b), e con l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti (art. 195, comma 1, lett. l) – assume un rilievo centrale, ai fini della

decisione, quella afferente l'individuazione degli impianti di recupero e di smaltimento ritenuti di preminente interesse nazionale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Con riguardo agli impianti di incenerimento, tale scelta è stata adottata dallo Stato con l'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 – disposizione già ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato *ex* art. 117, secondo comma, lett. s), perchè diretta a perseguire un livello uniforme di tutela ambientale sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 154 e n. 244 del 2016) – che è stato attuato con il d.P.C.m. 10 agosto 2016 col quale si è provveduto alla determinazione degli impianti da realizzare o da potenziare (allegato III del decreto ministeriale, in combinato disposto con l'art. 5 dello stesso decreto), distinguendo il territorio nazionale in cinque diverse macroaree. In particolare, con riguardo al territorio della Regione Marche, all'interno dell'Allegato III al d.P.C.m. citato, è stata prevista la realizzazione di un nuovo impianto di incenerimento «con capacità pari a 190.000 tonnellate/anno di rifiuti urbani e assimilati». Per la Corte, quindi, è evidente che le disposizioni regionali impugnate, escludendo aprioristicamente la collocazione, sul relativo territorio, di impianti così qualificati dal legislatore statale, invadano la competenza legislativa esclusiva ascritta a quest'ultimo, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (sentenza n. 285 del 2013). Non è stata condivisa l'interpretazione in forza della quale le disposizioni regionali impugnate non sarebbero integralmente ostative alla realizzazione, nel territorio della Regione Marche, di qualsivoglia trattamento termico, in quanto in tal caso "il legislatore regionale avrebbe dovuto indicare espressamente quelli che, di contro, intendeva legittimare nel suo territorio, evitando, così, ambiguità semantiche foriere di potenziali distonie interpretative, suscettibili di portare all'illegittimità costituzionale della relativa disciplina alla luce della peculiarità della materia in gioco". Tuttavia, per la Corte, anche aderendo a una tale interpretazione, non sarebbe stata scongiurata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. perché si tratterebbe di una scelta normativa comunque estranea alle competenze legislative spettanti alle Regioni in materia di gestione dei rifiuti, contrastante con le indicazioni ricavabili dall'art. 195, comma 1, lett. p), e dall'art. 196, comma 1, lett. n) e o) del d.lgs. n. 152 del 2006. Al riguardo è stato già evidenziato che "le suddette disposizioni attribuiscono allo Stato «l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti» (art. 195, comma 1, lettera p); nel rispetto di tali criteri generali, la Regione definisce i «criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera n); inoltre, la Regione determina i «criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento […]» (art. 196, comma 1, lettera o), dovendo rispettare «i principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195 […]», sulla base di quanto indicato nella parte iniziale dello stesso art. 196, comma 1". In linea con tale quadro normativo, alle Regioni è consentito individuare eventuali criteri di localizzazione sempre che ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa (oltre alla già citata sentenza n. 285 del 2013, anche la sentenza n. 154 del 2016)". È stato, infine, rimarcato che, con l'art. 2 della legge regionale in esame, la Regione resistente ha predeterminato in via normativa non solo il contenuto di potenziali valutazioni programmatiche, correlate alle relative situazioni territoriali, ma anche di successive scelte strategiche attuative, tipicamente proprie dei piani regionali *ex* art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dei piani d'ambito previsti dall'art. 203, comma 3, del medesimo decreto. In tal modo è stato "anticipato, in forma di legge, il contenuto oggettivo di interventi regionali che la legge statale correla ad atti di pianificazione aventi la forma dell'atto amministrativo, sul presupposto che solo in tal modo è possibile assicurare 'le garanzie procedimentali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici' (in termini, da ultimo, sentenza n. 28 del 2019 proprio con riferimento alle scelte inerenti gli atti di pianificazione previsti nella gestione integrata dei rifiuti)". In altri termini, "l'intervento regionale – consentito dalla legge statale in nome della competenza legislativa esclusiva dettata in materia ambientale – realizzato senza l'osservanza del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione statale, finisce, dunque, per implementare le ragioni di fondatezza della censura prospettata dalla ricorrente".

vi) La disciplina lucana dell'improcedibilità delle istanze autorizzatorie (illegittimità della prevista procedibilità delle sole istanze di autorizzazione per gli impianti di recupero di materia)

La sentenza n. **231** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s),

Cost., l'art. 17, comma 7, della legge della Regione Basilicata n. 35 del 2018, che stabiliva la procedibilità delle istanze relative a impianti esclusivamente di recupero di materia conformi al principio di derivazione europea di prossimità dei rifiuti, legittimando interpretazioni secondo cui le istanze di autorizzazione relative a impianti di recupero energetico non dovevano ritenersi procedibili. Il d.lgs. n. 152 del 2006 recepisce i principi europei di autosufficienza, prossimità e gerarchia delle azioni da perseguire nella gestione dei rifiuti, attribuendo numerose competenze alle Regioni, tra cui la predisposizione e l'adozione del Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR). La Corte ha richiamato la sentenza n. 154 del 2016 che ha dichiarato illegittimo l'art. 47 della legge regionale n. 4 del 2015 (il quale indicava tra gli obiettivi prioritari la progressiva eliminazione degli impianti di incenerimento dal territorio regionale), in quanto contrastante con l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014 che qualifica gli inceneritori "come infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale su cui dunque non può incidere in modo del tutto ostativo la legislazione regionale". Inoltre, il PRGR "presenta una certa ambiguità sul tema" e dispone che, salvo eccezioni, non possono essere accolte istanze per l'autorizzazione all'apertura di nuovi impianti di incenerimento (che rientrano nella categoria degli impianti di recupero di energia) presentate successivamente alla sua approvazione. Anche se l'impugnata legge n. 35 del 2018 contiene disposizioni che "sembrerebbero non escludere in via generale il ricorso al recupero energetico", tuttavia, non reca alcuna norma la quale precisi che il comma 7 riguardasse "le istanze per gli impianti esclusivamente di recupero di materia, senza occuparsi di quelle per gli impianti di recupero energetico, che pure sarebbero (state) consentite". Pertanto, in mancanza di disposizioni puntuali sulle istanze concernenti gli impianti di recupero di altro tipo, la norma in esame poteva essere considerata quale "base giuridica per ritenere improcedibili le istanze per gli impianti che non siano esclusivamente di recupero di materia". Atteso che nel giudizio in via principale occorre considerare le disposizioni regionali foriere di "sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale", la Corte ha dichiarato illegittima la censurata disposizione, al fine di evitare interpretazioni legittimanti il rigetto delle istanze per impianti relativi "ad altre forme di recupero di rifiuti previste nella gerarchia indicata dall'art. 179 del cod. ambiente, e, in particolare, nella specie, al recupero di energia, violando così anche l'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014". Il Collegio, inoltre, ha osservato che "autorizzare solo gli impianti di recupero di materia, la cui attività determini una minima produzione di scarti e che siano dedicati nella loro quasi totalità alla soddisfazione dei fabbisogni regionali, potrebbe produrre un duplice effetto complessivamente negativo sugli obiettivi, sia nazionali, sia regionali. Da un lato, infatti, si aggraverebbe il fabbisogno e il conseguente deficit d'incenerimento, scaricato su altre Regioni o colmato dal ricorso alla discarica; dall'altro lato, ovviamente, si finirebbe con l'escludere, o comunque limitare drasticamente, il trattamento dei rifiuti provenienti dalle altre Regioni". È stata invece dichiarata non fondata la questione di legittimità, promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento al medesimo parametro, del precedente comma 6 che prevede l'improcedibilità delle istanze per l'autorizzazione di nuove attività di smaltimento dei rifiuti non conformi alle previsioni del PRGR, in quanto ritenuto coerente con la legislazione statale e, in particolare, con l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006.

vii) La disciplina transitoria della localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti (norme della Regione Campania)

La sentenza n. **289** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 1, comma 1, lett. d), della legge della Regione Campania n. 29 del 2018 il quale, nel sostituire l'art. 12, comma 4, della legge regionale n. 14 del 2016, prevede che, nelle more della definizione e dell'aggiornamento dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nonché dell'adeguamento e aggiornamento della pianificazione regionale, nelle aree individuate come sistemi a dominante naturalistica (aree A) tra i sistemi territoriali di sviluppo del piano territoriale regionale (PTR) non è consentita la realizzazione di nuovi impianti che prevedano il trattamento anaerobico, nonché, in tutto o in parte, il trattamento di rifiuti speciali, ove il Comune interessato comunichi la propria motivata contrarietà durante le procedure autorizzative o di approvazione dei progetti. Ivi è invece consentito, in conformità alle norme vigenti, il rilascio dell'autorizzazione regionale per taluni impianti riguardanti, tra gli altri, il trattamento dei rifiuti da attività agricole e agro-industriali, da demolizione e costruzione, da attività di scavo, nonché lo smantellamento dei veicoli fuori uso. La Corte ha osservato che la versione originaria dell'art. 12, comma 4, della legge regionale n. 14 del 2016 prevedeva l'impossibilità di localizzare gli

impianti per il trattamento dei rifiuti nelle aree A del PTR, salvi gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità. Il vincolo posto dalle disposizioni regionali vigenti è apparso così più lieve della precedente formulazione. "La Regione Campania, infatti, non ha escluso, in quanto tale, la possibilità di localizzare gli impianti per il trattamento anaerobico dei rifiuti sul territorio regionale, prevedendo per le sole aree A una procedura, svolta in collaborazione con i Comuni, che potrebbe portare all'inidoneità della localizzazione degli stessi impianti in dette aree. Non vi è, pertanto, una diretta individuazione di aree non idonee, come avveniva, anzi, in virtù dell'originaria formulazione della disposizione". Inoltre, le norme "hanno natura transitoria e non fissano, di per sé, un criterio generale di localizzazione, compito che spetterà invece ai successivi atti regionali e in particolare al piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani" (PRGRU). "Si tratta, pertanto, di prescrizioni tese a valere soltanto nelle more dell'aggiornamento dei criteri regionali e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge".

2.5.17.7. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico

i) La riserva di atto amministrativo per il calendario e il regolamento venatorio regionali quale standard nazionale minimo di tutela

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **258**, ha costantemente affermato che l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui prevede che sia approvato dalla Regione il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, "intende con ciò prescriverne la forma di atto amministrativo" (sentenze nn. 193 e 90 del 2013, 20 del 2012). "La suddetta norma, infatti, esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema". Tale implicita riserva di amministrazione "garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera, quindi, che il calendario venatorio venga irrigidito nella forma legislativa a scapito dell'esigenza di raffrontabilità sottesa al principio di generalità e astrattezza della legge: il legislatore statale può, infatti, preferire lo strumento del ricorso giurisdizionale innanzi al giudice comune, anche in considerazione sia dei tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia, sia della latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone". Inoltre, la cristallizzazione del contenuto del provvedimento nella forma della legge impedisce "di assicurare il più marcato regime di flessibilità proprio della natura amministrativa dell'atto, altresì idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato".

ii) Il tesserino venatorio e la tempestiva annotazione degli esemplari abbattuti quale soglia minima di protezione ambientale

La sentenza n. **291** ha sottolineato che il possesso del tesserino venatorio per il legittimo esercizio della caccia è imposto dall'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992; il documento viene rilasciato dalla regione di residenza e indica le specifiche norme inerenti al calendario regionale, alla forma di caccia prescelta e agli ambiti territoriali in cui essa è consentita. La sentenza n. 90 del 2013 "ha riconosciuto al tesserino venatorio funzione abilitativa e di controllo per la verifica della selvaggina cacciata e il rispetto del regime della caccia controllata (…); infatti, attraverso le annotazioni presenti sul tesserino, sono acquisiti gli elementi di conoscenza della consistenza numerica della fauna selvatica, necessari a predisporre le misure di salvaguardia, in special modo quelle riguardanti le specie più vulnerabili. (…) L'attendibilità dei dati raccolti è maggiormente garantita quando l'adempimento viene effettuato in maniera tempestiva"; per tale ragione, la legge n. 122 del 2016 ha aggiunto il comma 12-*bis* all'art. 12 della legge n. 157 del 1992, prevedendo che l'annotazione sul tesserino venatorio debba essere effettuata subito dopo l'abbattimento, sia per la fauna selvatica stanziale che per quella migratoria. L'intervento è derivato da una sollecitazione della Commissione europea, poiché l'art. 12 della legge n. 157 del 1992 non prevedeva un tempo specifico per adempiere all'obbligo di annotazione, e la Commissione, nell'ambito della procedura avviata nei confronti dell'Italia (caso EU Pilot 6955/14/ENVI) con richiesta di informazioni sull'attività di monitoraggio del prelievo venatorio, aveva riscontrato l'esistenza di una variegata legislazione regionale, che consentiva di differire, con riferimento alle sole specie migratorie, l'annotazione degli abbattimenti al termine della giornata di caccia. Secondo la Commissione, l'assenza di una regolamentazione omogenea generava difficoltà nell'espletamento dei controlli da parte delle autorità competenti e il tempo trascorso tra l'abbattimento e l'annotazione rendeva

inattendibili i dati raccolti. "Pertanto, l'aggiunta del comma 12-*bis* (…) si è resa necessaria per la chiusura della ricordata procedura e per garantire una raccolta più puntuale delle informazioni, derivante dalla contestualità dell'annotazione, in funzione dell'efficace programmazione del prelievo faunistico. La finalità di tutela delle specie sottesa all'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992 motiva l'inclusione della norma nell'ambito delle prescrizioni statali costituenti soglie minime di protezione ambientale (sentenza n. 249 del 2019), non derogabili neppure nell'esercizio della competenza regionale in materia di caccia, salva la possibilità di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato" (sentenze nn. 174 e 74 del 2017, 278 del 2012, 104 del 2008 e 378 del 2007).

iii) La facoltà delle Regioni di innalzare gli standard statali di tutela ambientale, limitando ulteriormente, in attuazione del principio autonomista, le specie cacciabili (norme della Regione Piemonte)

"La (…) sentenza n. 577 del 1990 (…) – benché abbia affermato che «tanto l'individuazione dei contenuti minimi della sfera sottoposta a protezione (specie non cacciabili) quanto l'elencazione delle possibili eccezioni (specie cacciabili) investono un interesse unitario proprio della comunità nazionale, la cui valutazione e la cui salvaguardia restano in primo luogo affidati allo Stato ed ai poteri dell'amministrazione centrale» – ha poi precisato che da ciò consegue che «anche le Regioni e le Province ad autonomia speciale sono tenute a non oltrepassare, nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva, la soglia minima di tutela del patrimonio faunistico fissata dalla legge statale e dai successivi atti governativi, potendo soltanto limitare e non ampliare il numero delle specie cacciabili (…)». Anche nella sentenza n. 227 del 2003 questa Corte ha continuato a ritenere che «[a] fronte dell'esigenza di garantire un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica va riconosciuta alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia (sentenze n. 272 del 1996 e n. 1002 del 1988)». Nella sentenza n. 233 del 2010 si è, poi, precisato che l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 – nel contemplare appositi elenchi nei quali sono individuate le specie cacciabili e i relativi periodi in cui ne è autorizzato il prelievo venatorio, nonché i procedimenti diretti a consentire eventuali modifiche a tali previsioni – garantisce «standard minimi e uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale» e indica «il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale». Infine, nella sentenza n. 139 del 2017 si è ribadito che le norme statali volte «ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» possono essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale «esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela». In questi termini si è, pertanto, consolidato il principio secondo cui anche la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione". In linea con gli indicati orientamenti, la sentenza n. **7** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., degli artt. 39, comma 1, della legge piemontese n. 26 del 2015 e 1, comma 1, della legge piemontese n. 27 del 2016 che vietano di abbattere, catturare o cacciare alcune specie di animali, considerate invece cacciabili dalla legge n. 157 del 1992 (pernice bianca, allodola, lepre variabile, fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, moretta, moriglione, combattente e merlo). I censurati precetti, dettati nell'esercizio della competenza residuale in materia di caccia, "non si risolvono in una riduzione della soglia minima di tutela della fauna selvatica, ma risultano, al contrario, più rigorosi rispetto alla disciplina statale, nella direzione quindi di un legittimo incremento della suddetta protezione minima"; e concretizzano "una coerente attuazione del principio autonomista". Con essi, infatti, "un centro di vita territoriale, tramite i propri rappresentanti che se ne sono assunti la relativa responsabilità politica, ha delineato un particolare modo di essere diretto a innalzare, rispetto alla disciplina statale, il livello del valore costituzionalmente protetto della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In tal modo, peraltro, le norme censurate hanno, di fatto, dato seguito a una tradizione normativa che (…) ha costantemente caratterizzato, in tema di specie cacciabili, la disciplina legislativa piemontese, da tempo connotata da previsioni notevolmente più rigorose rispetto a quelle della legislazione statale". Inoltre, le denunciate disposizioni hanno pienamente rispettato il principio giurisprudenziale per cui "il calendario venatorio deve necessariamente essere adottato con atto amministrativo". Esse, infatti, "non hanno approvato, né la prima né la seconda, alcun calendario venatorio, bensì hanno introdotto, in via generale e astratta, un divieto di caccia per determinate specie, prescindendo da una specifica stagione venatoria" e stabilendo

"un precetto normativo suscettibile di ripetuta applicazione nel tempo, privo del contenuto tipico del calendario venatorio, nonché dei relativi effetti temporanei e contingenti". Nel caso di specie, i calendari venatori sono stati approvati con atti amministrativi (tre deliberazioni della Giunta regionale), "senza che il potere legislativo esercitato dalla Regione sia in alcun modo ascrivibile alla disciplina di cui all'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992, su cui, invece, si è incentrata (…) la sentenza n. 20 del 2012" (confermata dalle sentenze nn. 90 del 2013 e 310 del 2012). Le norme censurate, "in ciò legittimate dalla competenza residuale in materia di caccia, hanno avuto l'effetto, non di attrarre alla disciplina legislativa il calendario venatorio, bensì di innalzare, in via generale e astratta, il livello della tutela faunistica: esse, pertanto, in nessun modo hanno inciso *in peius* sugli *standard* minimi e uniformi di protezione della fauna, la cui disciplina è ascrivibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato".

iv) La soggezione dell'attività di allenamento dei cani da caccia alla pianificazione faunistico-venatoria (divieto per il legislatore laziale di definire periodi e zone in cui essa è consentita)

L'attività di allenamento dei cani, "in quanto strumentale all'esercizio della caccia, è stata ricondotta (…) al concetto di attività venatoria (sentenze n. 165 del 2009 e n. 350 del 1991); infatti lo stesso allenamento, per essere effettivo, richiede, nei periodi in cui non è aperta la stagione venatoria, che i cani caccino effettivamente selvaggina, ma limitata ad alcune specie di selvaggina naturale o allevata. La materia trova la propria regolamentazione nell'art. 10 della legge n. 157 del 1992, che prevede l'assoggettamento alla pianificazione faunistico-venatoria dell'intero territorio agro-silvo-pastorale nazionale per assicurare, quanto alle specie carnivore, la conservazione delle effettive capacità riproduttive e il contenimento naturale di altre specie e, quanto alle altre, il conseguimento della densità ottimale e la sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio. Il contenuto dei piani faunistico-venatori è declinato dal successivo comma 8, lettera e), dell'art. 10 della legge n. 157 del 1992, da cui si evince che il piano ha, tra gli altri, il compito di individuare le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili, la cui gestione può essere affidata ad associazioni venatorie e cinofile ovvero ad imprenditori agricoli singoli o associati. Il successivo comma 10 prevede poi che le Regioni attuino la pianificazione faunistico-venatoria mediante il coordinamento dei piani provinciali, secondo i criteri indicati dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)". "L'importanza della pianificazione viene in rilievo anche dalla considerazione dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che individua le specie cacciabili e i periodi in cui è autorizzata l'attività venatoria rispetto a ciascuna di esse e che dispone che le Regioni possono modificare i termini di autorizzazione, ma solo previa acquisizione del parere dell'ISPRA e dopo aver predisposto i piani faunistico-venatori, nel cui rispetto vengono elaborati e pubblicati il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, sentito l'ISPRA". L'articolata e complessa attività procedimentale "include più momenti di interlocuzione tecnica con l'ISPRA e (…) presuppone l'adozione e il rispetto della pianificazione faunistica, culminando con l'adozione dei provvedimenti amministrativi che disciplinano l'esercizio dell'attività venatoria, inclusa l'attività di allenamento dei cani, nel rispetto dell'esigenza di assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. La modalità tecnica del provvedere imposta dal legislatore nazionale include dunque, quale momento ineliminabile, la pianificazione faunistica e assicura garanzie procedimentali (di cui è espressione anche l'acquisizione dei pareri) funzionali all'equilibrio degli interessi in gioco, esprimendo una regola di tutela ambientale inderogabile per le Regioni, che non possono definire con legge l'arco temporale dell'attività venatoria (sentenze n. 193 e n. 90 del 2013, n. 116, n. 105 e n. 20 del 2012). In altri termini, siamo in presenza di una attività discrezionale della pubblica amministrazione, cui la legge statale espressamente riserva tale competenza". Così la sentenza n. **10** che ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 17, comma 50, lett. i), n. 5), della legge della Regione Lazio n. 9 del 2017 il quale – nel novellare l'art. 17, comma 9, della legge regionale n. 17 del 1995 – prevedeva che l'allenamento dei cani potesse svolgersi dal 1° giugno al 31 agosto di ciascun anno e ampliava le aree delle zone destinate all'allenamento. La norma, eccedendo la competenza regionale relativa alla caccia, ha violato il principio, stabilito dalla legislazione statale per la protezione dell'ecosistema, che riserva in via esclusiva al piano faunistico-venatorio "sia la definizione dei periodi in cui è consentito l'allenamento dei cani da caccia, sia la dimensione delle zone destinate all'esercizio di tale attività".

v) Il sistema di prenotazione per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori (norme della Regione Veneto)

La sentenza n. **16** ha scrutinato l'art. 19-*bis* della legge veneta n. 50 del 1993, introdotto dall'art. 67, comma 1, della legge regionale n. 45 del 2017, ove è regolato il sistema regionale di protezione e disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori del Veneto. In primo luogo, è stata considerata inammissibile, per radicale difetto di motivazione, la censura con cui il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri ha lamentato che la normativa *de qua* consentirebbe di esercitare l'attività venatoria in forme e modalità ulteriori rispetto a quelle individuate dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. Invero, nel silenzio serbato sul punto dal legislatore regionale, si è ritenuto che "la regola generale posta dalla disciplina statale continui a trovare piena applicazione, e che – conseguentemente – ciascun cacciatore possa chiedere di accedere a un ambito territoriale di caccia diverso da quello di iscrizione soltanto al fine di praticare la sola forma di attività venatoria per la quale egli abbia ottenuto la prescritta autorizzazione". In secondo luogo, è stata dichiarata non fondata la questione relativa alla medesima disposizione, impugnata, in riferimento allo stesso parametro, in quanto introdurrebbe un sistema automatizzato di autorizzazione all'accesso di ciascun cacciatore in un ambito territoriale diverso da quello di iscrizione, senza subordinare l'accesso, come prescritto dall'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992, al previo consenso degli organi di gestione dell'ambito. La denunciata disciplina delinea un sistema di prenotazione per il rilascio dell'autorizzazione alla caccia alla selvaggina migratoria al di fuori dell'ambito territoriale di iscrizione di ciascun cacciatore, per un massimo di trenta giornate nel corso della stagione venatoria, prevedendo, in particolare, che il sistema informativo autorizza l'accesso giornaliero nell'ambito territoriale di caccia in questione a un numero di cacciatori comunque non superiore alla differenza tra i cacciatori iscritti all'ambito territoriale di caccia e i cacciatori ammissibili sulla base dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente dalla Giunta regionale. Per la Corte, il legislatore regionale non ha configurato una deroga *in peius* del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale. Il requisito, previsto dal menzionato art. 14, comma 5, del previo consenso degli organi di gestione del singolo ambito territoriale all'accesso di cacciatori non iscritti ad esso "è funzionale all'esigenza di permettere un'attività di controllo da parte dell'amministrazione competente, in modo da consentire a quest'ultima di verificare periodicamente l'adeguatezza del rapporto tra i cacciatori autorizzati e la porzione di territorio interessata (sentenza n. 174 del 2017). Ciò anche in relazione alla possibilità per l'organo direttivo del singolo ambito (…) di ammettere un numero di cacciatori superiore a quello fissato dal regolamento di attuazione, purché si siano accertate, anche mediante censimenti, modificazioni positive della popolazione faunistica". La descritta esigenza sostanziale è apparsa soddisfatta dal meccanismo autorizzatorio informatico disciplinato dalla Regione Veneto che, in una prospettiva di semplificazione, "consente al cacciatore non iscritto in un determinato ambito territoriale di accedervi previa verifica, da parte dello stesso sistema informatico, del mancato raggiungimento, in quel medesimo ambito territoriale, dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente con delibera della Giunta regionale. Il meccanismo in esame infatti consente, da un lato, di assicurare che il numero di cacciatori presenti giornalmente in ciascun ambito territoriale non superi il massimo che la delibera della Giunta regionale, nel rispetto dei vincoli posti dalla legislazione statale, ha già considerato in via generale compatibile con le esigenze di tutela dell'ecosistema, e della popolazione faunistica migratoria in particolare; e, dall'altro, assicura che gli stessi organi direttivi dei singoli ambiti (…) siano costantemente in grado di avere contezza del numero di cacciatori effettivamente ammessi. La circostanza che il sistema informatico (…) non possa autorizzare automaticamente l'accesso in un determinato ambito territoriale di un numero di cacciatori superiore all'indice venatorio massimo, in assenza dell'apposita delibera dell'organo di gestione (…), esclude – d'altra parte – ogni possibile effetto pregiudizievole della disciplina regionale (…) rispetto al livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema assicurato dalla disciplina statale di riferimento. L'automatismo del blocco delle ammissioni di cacciatori provenienti da altri ambiti al raggiungimento dell'indice venatorio massimo impedisce così che si verifichi quanto (…) evidenziato (…) in riferimento a disposizioni di legge regionali che consentivano l'indiscriminato esercizio della caccia alla selvaggina migratoria in tutti gli ambiti, in dispregio dell'esigenza di garantire quella equilibrata distribuzione dei cacciatori, nell'esercizio dell'attività venatoria, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della normativa in materia" (sentenze nn. 303 del 2013 e 4 del 2000).

vi) I soggetti abilitati all'attuazione dei piani di abbattimento venatori (norme della Regione Liguria): il divieto per le Regioni di ampliare il novero tassativamente stabilito dalla legislazione statale

La sentenza n. **44** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 24, comma 2, della legge ligure n. 29 del 2017 che ampliava il novero dei soggetti legittimati a prendere parte ai piani di abbattimento, prevedendo che la Regione, per le attività di controllo faunistico, potesse avvalersi «anche del concorso di coadiutori appositamente formati», quindi con modalità e tramite personale differenti da quelli tassativamente previsti dalla norma statale di riferimento, individuata nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992. Tale ultima disposizione, infatti, prevede che i piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni, finalizzati al controllo delle specie di fauna selvatica, vanno attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, le quali ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio. Per la Corte, la disposizione regionale censurata, in deroga alle previsioni contenute nella legge n. 157 del 1992, ha ridotto il livello minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale, ponendosi così in contrasto col parametro costituzionale evocato. Al riguardo, la Corte ha ribadito il proprio costante orientamento volto a "considerare tassativo l'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 con riguardo alle persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica: una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente imposto dalla citata norma statale" (sentenze nn. 217 del 2018, 174 del 2017 e 139 del 2017). Tale normativa statale non attiene alla caccia, materia ascritta alla competenza residuale regionale, ma "disciplina, piuttosto, un'attività, l'abbattimento di fauna nociva, che è svolta non per fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, com'è confermato dal fatto che è presa in considerazione dalla norma statale solo come *extrema ratio*, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci".

vii) La commercializzazione di fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni gastronomiche (norme della Regione Liguria): il divieto per le Regioni di ampliare le deroghe stabilite dalla legislazione statale

La sentenza n. **44** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 35, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 29 del 2017 che consentiva la commercializzazione della fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni anche nelle ipotesi di provenienza da abbattimenti venatori o di controllo. Per la Corte, la disposizione regionale censurata si è posta in contrasto con l'art. 21, comma 1, lett. t), della legge n. 157 del 1992 che consente la commercializzazione di fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni solo se la stessa provenga da allevamenti, prevedendo un divieto assoluto della relativa attività negli altri casi, con la finalità di anteporre l'interesse alla tutela del patrimonio faunistico, altrimenti compromesso dalle prospettive di lucro offerte dalla commercializzazione della fauna selvatica. Tale prescrizione contenuta nella normativa statale rappresenta "un limite invalicabile per le iniziative legislative delle Regioni, pur in materie, come quella della caccia, ascritte alla loro competenza legislativa residuale". In altri termini, la normativa regionale, ampliando le deroghe al divieto imposto dalla disciplina statale, ha finito per ridurre i livelli di tutela da questa fissati, determinando il lamentato vulnus all'evocato parametro costituzionale. Nell'occasione la Corte ha avuto modo di ribadire, secondo la propria costante giurisprudenza, che la materia della caccia "rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra 'il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale' e 'l'interesse […] all'esercizio dell'attività venatoria' (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017)".

viii) L'individuazione delle specie cacciabili, con provvedimento della Giunta regionale, nel rispetto della disciplina statale (norme della Regione Piemonte)

La sentenza n. **171** ha ritenuto non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di costituzionalità dell'art. 13, comma 1, della legge piemontese n. 5 del 2018 – promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – il quale stabilisce

che la Giunta Regionale, con proprio provvedimento, adotta ogni anno il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria, nel rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992. Nel respingere la censura di asserita attribuzione alla Giunta di un potere incondizionato di gestione del patrimonio faunistico, la Corte ha osservato che la disposizione prescrive espressamente il rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992. Ciò "non può che essere inteso (…) nel senso che la Giunta regionale può modulare il periodo di caccia di determinate specie, nel rispetto dei limiti fissati dallo stesso art. 18 comma 2, restando invece esclusa la possibilità di aumentare le specie cacciabili". Tale esclusione deve ritenersi confermata in virtù del coordinamento che va operato tra la disposizione censurata e l'art. 2 della legge regionale n. 5 del 2018 che estende l'elenco delle specie non cacciabili rispetto alla previsione della legge n. 157 del 1992. La citata disposizione regionale ha dato seguito "a una tradizione normativa che ha costantemente caratterizzato, in tema di specie cacciabili, la disciplina legislativa piemontese", da tempo orientata verso previsioni "notevolmente più rigorose rispetto a quelle della legislazione statale".

ix) L'attribuzione ai Presidenti delle Province autonome del potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, in deroga al divieto di abbattimento delle specie protette

Si veda, in relazione alla sentenza n. **215**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

x) L'attività di tassidermia e di imbalsamazione (norme della Regione Liguria)

La sentenza n. **236** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), e l), Cost. – degli artt. 9 e 10 della legge ligure n. 17 del 2018, che prevedono, rispettivamente, obblighi di comunicazione alla Regione a carico di chi detiene preparati tassidermici (animali imbalsamati e impagliati) realizzati prima del 25 gennaio 1984 e le sanzioni amministrative per chi commette violazioni nell'esercizio delle attività di tassidermia e imbalsamazione. In via preliminare, il Collegio ha ricordato che l'art. 6 della legge n. 157 del 1992 ha demandato alle Regioni la competenza a disciplinare le attività di tassidermia e imbalsamazione e che, a seguito della riforma del Titolo V, la materia è stata collocata tra quelle attribuite in via residuale alle Regioni, pur nel rispetto dei limiti trasversali inerenti la disciplina statale dell'attività venatoria. Al riguardo, rilevano le disposizioni della legge n. 157 del 1992 su specie cacciabili e calendario venatorio, che mirano a dare attuazione alla direttiva 79/409/CEE e sono dirette a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna su tutto il territorio nazionale. L'impugnato art. 9, sostituendo l'art. 9 della legge regionale n. 7 del 1984 (che individua le Province quali destinatarie delle medesime comunicazioni), elimina il termine finale, previsto nella formulazione previgente, per l'adempimento degli obblighi di comunicazione. Tale modifica ha "la finalità di consentire una regolarizzazione amministrativa tardiva degli esemplari a suo tempo non denunciati tempestivamente alla Provincia, limitando l'ambito di applicazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 10, lettera g) della menzionata legge reg. Liguria n. 7 del 1984". La stessa risulta giustificata dall'esigenza di consentire la regolarizzazione di situazioni di detenzione "relative a preparati transitati nella disponibilità di altri soggetti (…) senza essere stati dichiarati da proprietari oggi defunti". Ciò non impedisce all'autorità competente di attivare, a seguito della comunicazione tardiva, i controlli che possono sfociare in una segnalazione all'autorità giudiziaria, ai fini della valutazione della rilevanza penale della condotta. La Corte ha altresì precisato che, ai sensi dell'art. 46 della legge regionale n. 29 del 1994, le attività di tassidermia e imbalsamazione sono disciplinate dalla legge regionale n. 7 del 1984, integrata dalle sanzioni previste dalla legge n. 157 del 1992. Pertanto, la disposizione denunciata non è idonea a costituire un meccanismo di condono degli effetti penali delle condotte; e, lasciando impregiudicata la sanzionabilità penale delle condotte e consentendo un'ulteriore attività di controllo sulle nuove comunicazioni, non riduce *in peius* il livello di tutela della fauna selvatica stabilito (…) dalla legislazione nazionale". La Corte ha respinto altresì le censure di incostituzionalità del successivo art. 10 che, nel modificare l'art. 10 della legge regionale n. 7 del 1984, e, in particolare, le sanzioni amministrative comminate per inosservanza dell'obbligo di notiziare le autorità competenti su richieste di imbalsamazione riferite a specie non cacciabili o protette, non menziona tra le sanzioni la revoca dell'autorizzazione prevista dalle disposizioni statali. Infatti, alla luce di quanto stabilito dal summenzionato art. 46, la revoca dell'autorizzazione del tassidermista in caso di mancata segnalazione è tuttora disciplinata dal rinvio implicito all'art. 6, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

xi) L'obbligo di annotazione, nel tesserino personale del cacciatore, del numero di capi di selvaggina abbattuti (norme della Regione Marche)

La sentenza n. **249** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost. – dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Marche n. 44 del 2018 che, inserendo il comma 5-*bis* nell'art. 29 della legge regionale n. 7 del 1995, prevede l'obbligo per il cacciatore di annotare, in modo indelebile, negli appositi spazi sul tesserino personale di caccia il numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria abbattuti, dopo gli abbattimenti accertati. Il Collegio ha richiamato taluni precedenti in cui ha affermato che l'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, imponendo l'obbligo di possesso di un tesserino rilasciato dalla Regione ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, esprime "una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale" (sentenze nn. 90 del 2013 e 278 del 2012), consentendo la verifica della selvaggina cacciata. La norma statale tuttavia, in origine, non dettava prescrizioni specifiche in ordine al contenuto del tesserino, che pertanto era stato disciplinato dalle leggi regionali: in proposito, era intervenuta la Commissione europea rilevando che le leggi regionali, collocando temporalmente l'obbligo di annotazione delle specie migratorie abbattute solo al termine della giornata di caccia, rendevano più difficili le operazioni di controllo e di raccolta dei dati. La legge n. 122 del 2016 (legge europea 2015-2016), al fine di prevenire l'apertura di una procedura d'infrazione europea, ha inserito nell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 il comma 12-*bis* in base al quale l'annotazione sul tesserino dei capi abbattuti deve essere effettuata subito dopo l'abbattimento, allo scopo di assicurare un più efficace controllo sulla selvaggina cacciata e consentire la rilevazione di dati attendibili. Il comma 12-*bis*, attesa la sua portata precettiva, "concorre a definire il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, stabilendo una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale". L'assenza nella norma impugnata della parola subito non vale di per sé "a ridurre il livello minimo di tutela per l'ambiente e per l'ecosistema stabilito dalla disposizione statale": dal tenore letterale della disposizione impugnata emerge infatti che l'obbligo di annotazione è comunque collegato esclusivamente all'evento dell'abbattimento e non ad altri eventi successivi e distinti. La disposizione in esame specifica altresì che l'abbattimento cui è collegato l'obbligo di annotazione deve essere accertato: "il concetto di abbattimento utilizzato dal comma 12-*bis* (…) si riferisce evidentemente solo all'avvenuta uccisione del capo di fauna selvatica, conformemente al significato che tale termine assume nel più generale sistema della medesima legge, anche perché l'unico rispondente all'esigenza di conseguire dati certi sulla reale entità della popolazione faunistica". Ciò non incide sulla tempestività dell'annotazione che deve comunque essere collegata ad un evento effettivamente realizzatosi: in difetto di accertamento, l'annotazione potrebbe riferirsi anche ad eventi incerti, con conseguente alterazione dei dati effettivi sulla composizione della fauna selvatica, in contraddizione con la *ratio* di tutela della fauna selvatica.

xii) L'autorizzazione dell'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 e la (illegittima) legificazione del calendario venatorio (norme della Regione Marche)

La sentenza n. **258** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Marche n. 46 del 2018 che autorizzavano l'esercizio dell'attività venatoria nei siti della rete Natura 2000, secondo le modalità previste nel calendario venatorio vigente, contenuto nell'allegato cui rinviava la seconda disposizione. Il Collegio, dopo aver evidenziato la stretta interdipendenza tra le norme censurate, ha rilevato la quasi integrale coincidenza tra il calendario venatorio 2018-2019 al quale faceva riferimento l'art. 2 citato e quello allegato alla delibera della Giunta Regionale n. 1068 del 2018 (recante l'approvazione del calendario venatorio per la medesima annualità). È emerso con chiarezza che le norme censurate avevano "fatto propria la disciplina dell'attività venatoria, già in precedenza posta dal calendario approvato con provvedimento amministrativo, così attraendo quest'ultimo nella sfera legislativa e attribuendogli gli effetti tipici degli atti normativi". Al contrario, l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 (che prevede l'approvazione da parte delle Regioni dei rispettivi calendari venatori) introduce – sul presupposto che la disciplina dell'attività venatoria attiene alle modalità di protezione della fauna e quindi ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato – una riserva di amministrazione, dovendo essere interpretato nel senso che il calendario deve rivestire la forma del provvedimento amministrativo. In proposito, ai fini del rispetto della menzionata riserva, non rileva il fatto che la Regione, nel procedimento che ha condotto all'approvazione del calendario, abbia osservato le disposizioni di cui alla legge regionale

n. 7 del 1995 ed acquisito il parere dell'ISPRA. In applicazione della norma statale citata, la Regione deve condurre "un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale" e, pertanto, il calendario venatorio non può rivestire la forma legislativa che non ne consentirebbe l'impugnazione avanti al giudice comune (con eventuale istanza di tutela in via cautelare). Inoltre, a differenza dell'atto legislativo, atteso il più marcato regime di flessibilità, quello amministrativo è "idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire ad un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base al quale il calendario venatorio è stato approvato". Se ne inferisce che la "successiva legificazione del calendario venatorio, seppure in origine adottato con provvedimento amministrativo, in ogni caso riduce *in peius* lo standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992".

xiii) La (illegittima) previsione dell'avvenuto recupero quale ulteriore requisito per l'annotazione sul tesserino venatorio dei capi abbattuti (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. **291** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 15, comma 1, lett. j), della legge della Regione Lombardia n. 17 del 2018, nella parte in cui, modificando le prescrizioni contenute nell'art. 22, comma 7, della legge regionale n. 26 del 1993 relative alle annotazioni sul tesserino venatorio dei capi abbattuti, ha sostituito le parole "dopo gli abbattimenti accertati" con le parole "dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero". L'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992, espressivo di una soglia minima di protezione ambientale non derogabile *in peius* dalle Regioni nell'esercizio delle proprie competenze residuali in materia di caccia, prevede che l'annotazione sul tesserino venatorio debba essere effettuata subito dopo l'abbattimento, sia per la fauna selvatica stanziale che per quella migratoria, al fine di garantire una raccolta più puntuale e attendibile dei relativi dati di consistenza numerica. "Nella prospettiva di tutela della sopravvivenza della fauna selvatica, l'obbligo di annotazione non può che investire l'abbattimento dell'esemplare, inteso come evento effettivamente realizzatosi, a nulla rilevando la materiale apprensione del capo". Dunque, la norma censurata, che subordinava le annotazioni sul tesserino venatorio al preventivo recupero dell'animale, frustrava la *ratio* sottesa alla disciplina statale e abbassava la soglia di protezione ivi stabilita.

2.5.17.8. I beni culturali e paesaggistici

i) L'inderogabile obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico

"(…) la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene (…) a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza (…). Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale (…) affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni (sentenza n. 66 del 2018). È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le c.d. bellezze naturali), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le c.d. zone Galasso, come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d). Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica (sentenza n. 64 del 2015), e mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente (sentenza n. 210 del 2016)". Così la sentenza n. **86**.

ii) La cogenza e l'inderogabilità delle previsioni del piano paesaggistico regionale da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali

Le previsioni del piano paesaggistico regionale sono "configurate come cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali" dal codice dei beni culturali e del paesaggio, adottato dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. (…) Il piano è, infatti, «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (sentenza n. 172 del 2018). Poiché gli strumenti urbanistici

comunali sono assoggettati – e devono quindi conformarsi – al piano paesaggistico regionale, di cui agli artt. 135 e 143 e seguenti cod. beni culturali, essi definiscono contenuti e modalità di adozione in vista dell'obiettivo di garantire la più adeguata tutela del paesaggio e dei beni culturali ed ambientali, anche mediante la cooperazione istituzionale fra Regione e Stato". Così la sentenza n. **86**.

iii) L'inderogabilità dei principi fondamentali concernenti l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (semplificazione delle procedure e massima diffusione delle fonti rinnovabili); i margini di intervento del legislatore regionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **286**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

iv) La variante al piano territoriale di coordinamento del Pollino (iniziativa unilaterale preclusa al legislatore lucano)

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 3 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017, che introduceva una variante al piano territoriale di coordinamento del Pollino. Il piano, avente valenza paesaggistica, incide su una parte rilevante del territorio dell'Ente Parco del Pollino, inquadrabile in una delle fattispecie per le quali l'art. 135, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio prescrive la pianificazione congiunta di Stato e Regione. La norma censurata consentiva di realizzare, in una zona, designata come "a protezione speciale" e ricondotta ai "Paesaggi di rilevante interesse" (Zona C3), un distributore di carburanti con annesso fabbricato per le attività di servizio all'impianto da realizzare, senza richiedere neppure l'autorizzazione paesaggistica. In precedenza, la Regione aveva sottoscritto, il 14 settembre 2011, un Protocollo di intesa (*species* degli accordi fra amministrazioni) con cui si è vincolata a realizzare una forma di collaborazione istituzionale per garantire la corretta gestione del territorio, un'efficace ed efficiente tutela e valorizzazione dei caratteri paesaggistici, storici, culturali e naturalistico-ambientali, attraverso la definizione delle modalità di elaborazione congiunta del Piano esteso all'intero territorio regionale, nonché ad assicurare la partecipazione degli organi del Ministero dei beni culturali e del Ministero dell'ambiente al procedimento di conformazione e adeguamento della strumentazione urbanistica. Nelle more dell'approvazione congiunta del nuovo piano paesaggistico e dell'adeguamento congiunto degli strumenti urbanistici, l'intervento della Regione, "volto a modificare, unilateralmente, la disciplina di un'area protetta, in termini peraltro di riduzione di tutela", ha violato non solo gli impegni assunti con il Protocollo ma anche e soprattutto quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio che, "attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente", affidata alla competenza esclusiva dello Stato".

v) La disciplina dell'uso dell'arenile vincolato, modificativa delle norme tecniche di attuazione del piano territoriale paesistico del Metapontino (iniziativa unilaterale preclusa al legislatore lucano)

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 4 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui, modificando le norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino, attribuiva unilateralmente la possibilità di localizzare strutture balneari sull'arenile, incidendo su un'area, quella dei "territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare", rientrante fra i beni paesaggistici per i quali l'art. 135 cod. beni culturali impone la pianificazione congiunta di Stato e Regione. La Regione – introducendo una simile disciplina, che segnava una riduzione dello standard di tutela di un bene paesaggistico, senza alcuna concertazione con gli organi ministeriali competenti – ha violato l'obbligo di pianificazione congiunta imposto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, venendo meno agli impegni assunti con il Protocollo di intesa del 14 settembre 2011, in vista dell'obiettivo di garantire un'efficace ed efficiente tutela e valorizzazione dei caratteri paesaggistici, storici, culturali e naturalistico-ambientali.

vi) I divieti di interventi di ampliamento e rinnovo e di interventi straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente stabiliti dalla legge regionale attuativa del "Piano Casa" (inderogabilità da parte del legislatore lucano)

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 8 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017, che introduceva, per i Comuni muniti di piani a valenza paesaggistica prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 25 del 2009 attuativa del "Piano Casa", deroghe ai divieti di interventi di ampliamento e rinnovo e di interventi straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente stabiliti da detta legge. In particolare, la legge del 2009 "vieta interventi di ampliamento, rinnovo e riuso del patrimonio edilizio esistente, in relazione non solo a edifici realizzati in assenza di titolo abilitativo, ma anche a quelli ubicati in aree qualificate dagli strumenti di pianificazione paesaggistica e urbanistica vigenti (…) come a vincolo di inedificabilità assoluta ovvero dichiarate intrasformabili per l'uso insediativo (residenziale, produttivo, commerciale e del terziario) dai rispettivi piani paesistici, nonché in aree riconducibili a parchi e riserve nazionali e regionali (…), o, ancora, in edifici qualificati come beni culturali (…) o, infine, a quelli ubicati in aree a rischio idrogeologico ed idraulico". Si tratta di interventi vietati, oltre che in attuazione dell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, "in ragione dell'evidente impatto paesaggistico su zone e beni tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio, per i quali quest'ultimo impone allo Stato e alle Regioni l'adozione di piani paesaggistici ovvero di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici". La previsione regionale assegnava unilateralmente agli strumenti urbanistici comunali (pur a valenza paesaggistica), adottati prima della legge del 2009, "prevalenza sul piano paesaggistico regionale", "in evidente contrasto con quanto stabilito in relazione alle previsioni del piano medesimo, configurate come cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali, dal codice dei beni culturali". La norma ha invertito unilateralmente il rapporto fra piano paesaggistico regionale e piano urbanistico comunale a valenza paesaggistica, determinando la lesione della competenza statale in materia ambientale, nel segno della riduzione della tutela.

vii) I limiti alla realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio in difformità rispetto agli strumenti urbanistici comunali stabiliti dalla legge regionale attuativa del "Piano Casa" (inderogabilità da parte del legislatore lucano)

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 12 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017, che introduceva unilateralmente deroghe ai limiti, posti dall'art. 2 della legge regionale n. 25 del 2009 attuativa del "Piano Casa", alla realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio in difformità rispetto agli strumenti urbanistici comunali. L'art. 2-*bis* del t.u. edilizia riconosce alle Regioni la possibilità di prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968 e di dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, produttivi, riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali, ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile. La norma regionale introduceva una deroga al principio secondo cui i richiamati interventi di ampliamento "devono essere realizzati in continuità e comunque non separatamente dall'edificio per il quale è consentito derogare ai limiti di distanze indicati dagli strumenti urbanistici". Essa, infatti, prevedeva che, nel caso di pertinenze della residenza, tali interventi potessero essere realizzati separatamente dall'edificio principale nell'ambito del lotto fondiario, purché nel rispetto dei limiti indicati dalla legge in tema di volumetrie edilizie. La misura è stata introdotta dalla Regione dopo la stipulazione del Protocollo di intesa del 14 settembre 2011, con cui essa si è vincolata a definire ogni questione inerente alla corretta gestione del territorio, secondo la modalità procedurale della collaborazione istituzionale, in vista dell'adozione del piano paesaggistico regionale. Pertanto, "la circostanza che la Regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e senza attendere l'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale", ha delineato una lesione della sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, che si impone al legislatore regionale, sia nelle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2016) che in quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e concorrenti. "Il piano paesaggistico regionale, in quanto strumento

di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, consente l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, di tutti gli interventi di trasformazione del territorio, anche di edilizia e urbanistica. È per questo motivo che la legge regionale deve disciplinare le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico (sentenza n. 64 del 2015) o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione".

viii) La possibilità di autorizzare l'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili nei buffer *(aree di rispetto) relativi ad aree e siti non idonei (opzione preclusa al legislatore lucano)*

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost., l'art. 20 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui consentiva di autorizzare l'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili nei *buffer* (aree di rispetto) relativi alle aree e siti non idonei. La disciplina delle aree non idonee all'installazione dei predetti impianti si pone al crocevia fra la materia della «tutela dell'ambiente» e quella della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle Linee guida adottate con il d.m. 10 settembre 2010. Da queste ultime, si ricava la ponderazione concertata ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia e interessi ambientali, cui necessariamente le Regioni devono attenersi per identificare le aree non idonee alla localizzazione degli impianti. L'individuazione di tali aree è demandata a Regioni e Province autonome, nel rispetto di specifici principi e criteri. "La dichiarazione di inidoneità deve, infatti, risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti e cioè la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale. Inoltre, gli esiti dell'istruttoria devono contenere, in riferimento a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale. In ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione". Il 14 settembre 2011 la Regione Basilicata ha siglato un Protocollo di intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in vista dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale. Le parti hanno stabilito di individuare prioritariamente e congiuntamente la metodologia per il riconoscimento delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili. In attuazione di tale impegno, la Regione ha avviato l'istruttoria per l'individuazione delle aree e dei siti non idonei a cura di un apposito gruppo di lavoro interistituzionale e interdipartimentale, i cui esiti sono stati recepiti nella legge regionale n. 54 del 2015. In questo quadro è risultata evidente l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui ha stabilito, in via generale e unilaterale, senza istruttoria e senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, che, nei *buffer* relativi alle aree e siti non idonei fosse possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, "in contrasto con i criteri formati nel rispetto dell'Intesa siglata il 14 settembre 2011, oltre che con i principi fondamentali fissati nelle richiamate linee guida a tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti".

ix) L'individuazione unilaterale delle aree idonee e inidonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili (opzione preclusa al legislatore lucano)

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost., gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 21 del 2017 nonché l'Allegato alla medesima legge, i quali abrogavano disposizioni regionali già condivise con lo Stato e provvedevano a individuare le aree idonee e inidonee per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabile da 0 a 1 MW. Il 14 settembre 2011 la Regione Basilicata ha siglato un Protocollo di intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in vista dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, comprensivo delle scelte di localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili. In attuazione di tale impegno, la Regione ha avviato l'istruttoria a cura di un apposito gruppo di lavoro interistituzionale e interdipartimentale, i cui esiti sono stati recepiti nella legge regionale n. 54 del 2015. Le impugnate norme del 2017, "stabilendo in via generale e unilaterale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'individuazione delle aree non idonee all'installazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili e anche quella delle aree idonee, previa

abrogazione dei criteri individuati congiuntamente con gli organi statali", hanno violato "non solo l'impegno assunto con il Protocollo di intesa (…) ma anche i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, che impongono, fra l'altro, un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti, nonché la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale e puntuali atti di programmazione. Questi criteri (…) «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 69 del 2018), che definisce, in specie all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ad un tempo, standard omogenei di «tutela dell'ambiente» e principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», vincolanti per le Regioni".

x) La (illegittima) deroga alle fasce di rispetto in assenza di contatto visivo tra l'impianto di energia da fonte rinnovabile e il sito protetto (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **286** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 43 della legge della Regione Basilicata n. 38 del 2018 recante integrazioni all'allegato A della legge regionale n. 54 del 2015 che indica i siti non idonei all'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili (FER). La norma stabiliva che i cosiddetti *buffer* (fasce di rispetto per le aree non idonee), relativamente a beni monumentali, beni paesaggistici (laghi e invasi artificiali, fiumi, torrenti e corsi d'acqua, centri urbani, centri storici) e Rete Natura 2000, trovano applicazione esclusivamente nelle aree territoriali visibili dal bene vincolato se l'impianto FER in progetto non risulta in correlazione visiva da punti di vista privilegiati. La norma prevedeva una deroga alle fasce di rispetto nel caso in cui non ci fosse un "contatto visivo" fra l'impianto e il sito protetto. La Corte ha rammentato che la disciplina delle aree non idonee all'installazione di impianti FER "si pone al crocevia fra la materia della tutela dell'ambiente e quella della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (sentenza n. 86 del 2019). Ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, le Regioni possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione delle linee guida volte "ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio". "Sia il testo di tale disposizione sia l'evidente vocazione dell'individuazione delle aree non idonee confermano, dunque, il nesso tra la disciplina di tali aree e la materia della tutela del paesaggio, ragion per cui le linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010 sono vincolanti per le regioni, in quanto standard omogenei di tutela dell'ambiente (comprensivo del paesaggio), espressivi del principio fondamentale di uniformità nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»". Il punto 17.1 delle linee guida stabilisce che l'individuazione della non idoneità dell'area è operata dalle Regioni attraverso un'apposita istruttoria, i cui esiti sono da richiamare in un apposito atto di programmazione. Le Regioni possono indicare come aree e siti non idonei le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio e le aree che svolgono funzioni determinanti per la conservazione della biodiversità. La sentenza n. 86 del 2019 ha confermato che i criteri fissati dal paragrafo 17 delle linee guida "impongono, fra l'altro, un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti". In Basilicata l'istruttoria è stata svolta tramite una concertazione con organi statali e i suoi esiti sono stati recepiti negli allegati della legge regionale n. 54 del 2015. Prevedendo una deroga alle fasce di rispetto delle aree non idonee stabilita in via generale, senza istruttoria e un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'art. 43 ha violato i criteri fissati dalle linee guida.

2.5.17.9. Le aree protette

i) La legge quadro sulle aree protette e la fissazione di standard *minimi uniformi di tutela ambientale*

La sentenza n. **290** ha rammentato che la legge n. 394 del 1991 (Legge quadro sulle aree protette) "traccia i caratteri di quello che può essere definito l'ordinamento giuridico delle aree protette, al cui interno sono previsti, tra l'altro: una classificazione delle aree naturali protette (parchi nazionali, parchi naturali regionali, riserve naturali statali e regionali: art. 2); una serie di strumenti di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali e comunque di forme di coinvolgimento di questi ultimi (specialmente artt. 1-*bis*, 3, 6, 7 e 22); una compiuta disciplina delle aree naturali protette nazionali (artt. da 8 a 21), imperniata essenzialmente su due soggetti, l'ente parco (art. 9) e la comunità del parco (art. 10), e su due strumenti di regolamentazione delle attività, il regolamento del parco (art. 11) e il piano per il parco (art. 12); la sottoposizione al preventivo nulla osta di tutte le concessioni o autorizzazioni per interventi al loro interno

(art. 13); un'ampia disciplina delle aree naturali protette regionali (artt. da 22 a 28). In particolare, l'art. 23 (…) prevede che la legge regionale istitutiva del parco naturale regionale definisce la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, individua il soggetto per la gestione del parco e indica gli elementi del piano per il parco (…), nonché i principi del regolamento del parco. L'art. 25 stabilisce che strumenti di attuazione delle finalità del parco naturale regionale sono il piano per il parco e il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. Il legislatore statale ha inteso dunque introdurre, per le aree protette nazionali e per quelle regionali, due modelli normativi caratterizzati da forti analogie, individuando nel piano per il parco e nel regolamento gli strumenti fondamentali per la disciplina delle attività consentite al loro interno. Più precisamente, quanto alle aree protette regionali, il piano per il parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione; inoltre, esso ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello (…). Questa legge – intervenuta prima della riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione – intersecava al momento della sua entrata in vigore una serie di competenze regionali (fra cui quelle di tipo concorrente in materia di urbanistica, di caccia, di pesca, ma anche di acque minerali e termali, di cave e torbiere) e non a caso, dunque, il suo art. 23 rimetteva, come continua a rimettere, a una legge regionale l'istituzione del parco naturale regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali individuati nell'art. 22". All'indomani della revisione costituzionale del 2001, la Corte "ha individuato l'ambito principale di pertinenza della normativa in materia di aree naturali protette nella tutela dell'ambiente" (sentenze nn. 180 del 2019, 245, 206 e 121 del 2018, 36 del 2017, 212 del 2014, 171 del 2012), "oltre che nella materia del governo del territorio, e ha ricondotto in particolare la previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili all'interno del parco alla competenza statale in tema di standard minimi uniformi di tutela ambientale" (sentenze nn. 180 del 2019, 245 e 121 del 2018, 74 del 2017).

ii) La subordinazione della legislazione regionale, anche a vocazione turistica, alle esigenze di tutela ambientale salvaguardate dalla legge quadro sulle aree protette

La sentenza n. **180** ha rammentato che la Corte, "quando è stata chiamata a valutare la compatibilità costituzionale della normativa regionale istitutiva della rete sentieristica, pur avendo riconosciuto che tale normativa interessa ambiti riconducibili alla potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ha affermato che la vocazione turistica (pur se univoca ed esclusiva) della legge regionale debba necessariamente essere correlata (e subordinata) alle esigenze di tutela dell'ambiente" (sentenza n. 121 del 2018). "La legislazione regionale, infatti, qualora incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro", la quale – costantemente ricondotta alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenze nn. 121 del 2018 e 74 del 2017) – "detta gli standard minimi uniformi di tutela, che le Regioni possono accompagnare con un *surplus* di tutela, ma non derogare *in peius*". Lo standard minimo uniforme di tutela, riguardante le aree naturali protette, si estrinseca nella "predisposizione da parte degli enti gestori di tali aree di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema" (sentenze nn. 121 del 2018, 74 del 2017, 171 del 2012, 263 e 44 del 2011). "Tale modello di tutela, imperniato appunto sull'istituzione di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali, è sostanzialmente replicato dalla normativa statale tanto per le riserve naturali statali quanto per le aree protette regionali, seppur per queste ultime la legislazione statale abbia predisposto un quadro normativo meno dettagliato".

iii) L'istituzione della Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (norme della Regione Abruzzo)

La sentenza n. **180** ha deciso due ricorsi statali aventi ad oggetto, rispettivamente, numerose norme della legge della Regione Abruzzo n. 42 del 2016, recante "Istituzione della Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) per lo sviluppo sostenibile socio-economico delle zone montane e nuove norme per il Soccorso in ambiente montano", nonchè le modifiche alla medesima introdotte dall'art. 1, comma 17, lett. a) e c), della legge regionale n. 4 del 2017. L'impugnata legge regionale, interessando tutto il territorio abruzzese, è risultata applicabile anche alle porzioni di esso ricadenti nei parchi nazionali e nelle aree protette la cui disciplina è dettata dalla legge quadro sui parchi n. 394 del 1991, da considerarsi espressiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. Le numerose questioni decise dalla sentenza hanno interessato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., asseritamente violato dall'attribuzione, da parte della legge

impugnata, di funzioni gestorie relative al REASTA a organismi diversi dall'Ente parco anche nelle citate aree. In dettaglio, è stato dichiarato illegittimo l'art. 5, commi 1 e 2, lett. b, d, e ed i, della legge regionale n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevedeva che nelle aree ricadenti nei parchi nazionali, nelle aree di riserva naturale e nelle aree protette la funzione di gestione e organizzazione del REASTA dovesse essere esercitata in conformità al piano e al regolamento del parco, previsti dagli artt. 11 e 12 della legge quadro, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate, in quanto parametri per "valutare la rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di tutela ambientale" (sentenze nn. 121 del 2018, 171 del 2012, 263 e 44 del 2011). É stato poi dichiarato illegittimo il successivo art. 10, commi 1 e 2, nella parte in cui non prevedeva che il piano triennale degli interventi nelle aree protette dovesse essere conforme ai citati piano e regolamento del parco. La pronuncia, rinviando ad alcuni precedenti (sentenze nn. 74 del 2017, 171 del 2012, 263 e 44 del 2011, 121 del 2018), ha ribadito che "lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili all'interno delle aree protette", contemplati dalla legge quadro, in relazione ai quali va valutata "la rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di tutela ambientale". Sono stati altresì giudicati illegittimi, nelle parti in cui trovavano applicazione anche in riferimento ai parchi nazionali e alle altre aree protette nazionali e regionali, gli artt. 6, comma 1, lett. a, n.1, b, nn.1 e 3 e d, nn.1 e 3 (che affida una serie di funzioni e compiti di gestione dei percorsi, dei sentieri e della segnaletica ad alcuni organismi regionali, quali il CAI Abruzzo, il Collegio delle guide speleologiche e delle guide alpine dell'Abruzzo), e 7, comma 1, lett. a, b, c, d e f (che affida ai Comuni e, ove presenti, alle Amministrazioni Separate dei Beni di Uso Civico una serie di funzioni di gestione diretta della REASTA). Si è precisato che le funzioni disciplinate dalle disposizioni denunziate, potendo "avere non poco impatto sui valori ambientali e naturalistici che la legge quadro intende proteggere", sono attribuite "in via esclusiva agli enti gestori delle aree protette, cui è inderogabilmente affidata dalla legge statale la tutela dei valori ambientali in dette aree, a traverso l'approvazione del regolamento e del piano". Parimenti illegittimo è stato ritenuto l'art. 14, comma 2, lett. a, b ed e, il quale stabiliva che il Consiglio Regionale approvava, su proposta della Giunta, il regolamento attuativo della legge. In proposito, si è rilevato che gli oggetti su cui il regolamento attuativo avrebbe dovuto statuire "rientrano in attività che (…) spetta al regolamento e al piano delle aree protette disciplinare". La sentenza ha, inoltre, dichiarato illegittimi gli artt. 5, comma 2, lett. b, d, e, h ed i e 10, comma 1 e 2, rispettivamente nelle parti in cui, a prescindere dal nulla osta dell'Ente parco (anche laddove ritenuto necessario ai sensi dell'art. 13 della legge quadro), il primo legittimava interventi gestori di diversi soggetti all'interno dei territori dei parchi nazionali ed il secondo prevedeva che si potevano realizzare gli interventi relativi al piano triennale degli interventi straordinari. "Il nulla osta al quale è subordinato il rilascio di concessioni o autorizzazioni di interventi, impianti ed opere all'interno del parco, è lo strumento nelle mani dell'Ente parco, per mezzo del quale questo può controllare che le attività siano conformi alle norme del piano e del regolamento del parco"; l'Ente parco "deve poter verificare che gli interventi che si intendono porre in essere sul territorio del parco siano conformi agli standard di tutela stabiliti dalla legge quadro". La sentenza ha dichiarato, infine, l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui trovava applicazione all'interno delle aree protette, dell'art. 1, comma 17, lett. a e c della legge regionale n. 4 del 2017, che demandava, sia a regime che in fase di prima attuazione, ad un atto del dirigente della struttura competente in materia di stabilire le attività da ritenersi prioritarie nell'ambito della gestione del REASTA e i soggetti affidatari. In forza della normativa quadro, infatti, "devono essere gli enti gestori delle aree protette, a traverso gli strumenti regolatori a stabilire non solo quali attività possono compiersi, ma altresì i tempi e i modi di svolgimento di queste, all'interno delle aree protette". Un diverso esito di non fondatezza è stato riservato alle questioni aventi ad oggetto gli artt. 5, comma 1 e 2, lett. c, d, e, h ed i e 10, comma 1, della legge abruzzese n. 42 del 2016, impugnati in relazione agli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118, commi primo e secondo, Cost. A seguito della intervenuta declaratoria di illegittimità delle medesime norme, per i profili sopra ricordati, i programmi e gli interventi posti in essere da soggetti diversi dagli enti gestori, compreso il programma triennale degli interventi straordinari, non possono che svolgersi in modo conforme al piano e al regolamento del parco e in ossequio alle previsioni della legge quadro.

iv) Il regime di mera comunicazione per gli interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica finalizzati alla ricostruzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **281** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente

del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 67-*bis* della legge della Regione Lazio n. 39 del 2002 (introdotto dalla legge regionale n. 7 del 2018) il quale prevede che, entro i primi quindici mesi dall'evento calamitoso, gli interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica finalizzati alla ricostituzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco, qualora non finanziati con risorse pubbliche, possono essere realizzati con mera comunicazione, senza l'autorizzazione prescritta dal precedente art. 45 per gli interventi di utilizzazione forestale non previamente pianificati. "L'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000 detta previsioni volte a garantire il recupero naturalistico dei soprassuoli boschivi e pascolivi distrutti dal fuoco, con l'obiettivo di combattere il fenomeno degli incendi provocati ad arte (per convertire le zone di vegetazione in zone cementificate) e mirando, quindi, a impedire che l'area possa ricevere una diversa destinazione per il solo fatto dell'evento incendiario, salva comunque la possibilità di costruirvi opere pubbliche a salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. A tal fine essa impone stringenti divieti *ad tempus* (non può essere mutata la destinazione dei luoghi per almeno quindici anni, con vincolo da richiamarsi negli atti di compravendita a pena di nullità; non possono essere costruiti edifici, o strutture o infrastrutture per insediamenti civili o produttivi per un periodo di dieci anni; si fa divieto di pascolo e di caccia per dieci anni). La previsione di siffatti divieti costituisce uno standard di tutela ambientale non derogabile, *in peius*, dal legislatore regionale", come ha affermato la sentenza n. 303 del 2013 dichiarando illegittima una legge regionale che aveva fissato un divieto di caccia su detti soprassuoli per soli dodici mesi dall'evento, "con evidente riduzione della soglia minima di tutela". Tra i divieti vi è anche quello riguardante "le attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche. Tali attività non possono essere eseguite per un periodo di cinque anni dall'evento calamitoso, salva la specifica autorizzazione ministeriale o regionale". Detto divieto "è previsto solo per quelle attività che risultino sostenute con risorse finanziarie pubbliche. Nulla viene, invece, prescritto per le attività di ricostituzione naturalistica che siano finanziate con risorse non pubbliche che, di conseguenza, devono considerarsi sempre consentite". L'art. 67-*bis* si è posto in linea con la previsione statale. "Esso, invero, si riferisce testualmente solo agli interventi che non prevedono l'impiego di risorse finanziarie pubbliche, ammettendone la realizzazione previa semplice comunicazione". La norma "persegue evidenti finalità di semplificazione, in quanto viene ridotta l'area di intervento necessario dell'autorizzazione prevista dall'art. 45 della stessa legge regionale (…), mantenendosi al contempo entro l'area non normata dalla legge statale assunta quale parametro interposto, quella cioè degli interventi non finanziati con risorse pubbliche". É stata perciò esclusa la lamentata riduzione della soglia minima di tutela imposta dal legislatore statale. Né a conclusioni diverse ha condotto la dedotta mancanza di una clausola di salvaguardia per fattispecie peculiari meritevoli di una tutela ambientale rafforzata. Infatti, nessun arretramento è stato ravvisato rispetto alla tutela tipica delle aree protette, tenuto conto del rinvio all'art. 33, comma 3, della legge regionale n. 29 del 1997 che esige il preventivo nulla osta dell'organismo di gestione per qualsiasi intervento sul patrimonio forestale all'interno dell'area protetta. Pertanto, anche gli interventi di ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio, qualora ubicati all'interno di un'area naturale protetta regionale, dovranno essere sottoposti al previo nulla-osta dell'ente di gestione dell'area protetta; tale clausola di salvaguardia è senz'altro estensibile ai soprassuoli dei territori pascolivi. Il mantenimento di un adeguato grado di protezione ambientale "non viene meno neanche nell'ipotesi (…) in cui i territori percorsi dal fuoco, ubicati all'interno delle aree protette regionali, siano interessati da profili di rischio idrogeologico". Secondo l'art. 3 della legge regionale n. 29 del 1997, la difesa degli equilibri idraulici e idrogeologici costituisce uno degli obiettivi del sistema delle aree naturali protette regionali. "Appare dunque imprescindibile che l'ente di gestione, al momento di rilasciare il nulla-osta (…), debba procedere a valutare anche gli aspetti più strettamente collegati all'equilibrio idrogeologico del territorio, in particolar modo laddove l'area risulti già interessata da vincoli idrogeologici o da una determinata classificazione di rischio idrogeologico". Infine, quanto ai territori "contermini" a un'area naturale protetta, il legislatore regionale ha inteso sottoporre tutte le attività di ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio alle medesime garanzie di salvaguardia ambientale prescritte a livello statale, anche nelle situazioni in cui il territorio da ricostituire, pur ubicato al di fuori di un'area naturale protetta regionale, soffra di documentate situazioni di dissesto idrogeologico ovvero venga a trovarsi nelle situazioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici.

v) L'approvazione del piano dell'area naturale protetta da parte del Consiglio regionale decorsi 120 giorni dall'iscrizione della proposta all'ordine del giorno dell'Aula (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **290** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost. – dell'art. 5, comma 1, lett. g), n. 2), della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018 il quale, nel modificare l'art. 26, comma 4, della legge regionale n. 29 del 1997, prescrive che il Consiglio regionale si esprime sulla proposta di piano dell'area naturale protetta regionale entro 120 giorni dalla sua iscrizione all'ordine del giorno dell'Aula, decorsi i quali il piano si intende approvato. La censurata disposizione ha modificato il procedimento di approvazione del piano, "prevedendo che essa avvenga all'esito di un complesso *iter* che, dopo l'adozione del piano stesso da parte dell'ente di gestione, vede protagonista la Giunta regionale, alla quale spetta il potere di apportare eventuali modifiche e integrazioni al testo adottato dall'ente di gestione, di pronunciarsi sulle osservazioni pervenute e di formulare al Consiglio una proposta per l'approvazione. Al termine di questa fase l'approvazione può conseguire, alternativamente, o a una delibera espressa di approvazione da parte del Consiglio, o, in caso di inerzia del Consiglio stesso, al riconoscimento del valore di approvazione alla delibera di proposta della Giunta". Il legislatore regionale ha inteso attuare l'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991 (secondo cui il piano è approvato dalla regione), "facendo discendere l'approvazione del piano da parte della Regione, dalla complessiva interazione fra Giunta e Consiglio e, per il caso in cui il Consiglio sia rimasto inerte, non dalla sua mera inerzia, ma da una già intervenuta determinazione della Giunta. Tale complessa attività, che si configura come una sorta di subprocedimento nell'ambito del procedimento di approvazione del piano, trova dunque in ogni caso la sua manifestazione espressa – ciò che necessariamente ne esclude il preteso carattere tacito – alternativamente nella deliberazione del Consiglio regionale o, ove questa non intervenga nel termine, nella deliberazione della Giunta di approvazione della proposta". Plurime ragioni hanno confermato "l'impossibilità di ricondurre il meccanismo di approvazione del piano (…) all'istituto del silenzio assenso, e in particolare al modello legale del silenzio assenso previsto dalla legge n. 241 del 1990". Innanzitutto, è risultato inconferente il richiamo all'art. 20 della legge n. 241, che concerne la diversa ipotesi di procedimenti a istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi. "La norma che riguarda il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche – quali sono nella specie l'ente di gestione che adotta il piano dell'area naturale protetta regionale e l'organo regionale che tale piano approva – sarebbe, semmai, l'art. 17-*bis* della stessa legge (…). Ma nemmeno il riferimento a tale norma (…) sarebbe stato decisivo, giacché (…) la relazione che si instaura, nell'ambito del procedimento di approvazione del piano, fra l'ente di gestione, competente per l'adozione, e l'organo della Regione, cui compete l'approvazione, vede concludersi ciascuna delle due fasi procedimentali con un provvedimento espresso". Inoltre, "se la *ratio* della disposizione statale interposta (art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991) risiede nell'esigenza di assicurare una formale ed espressa assunzione di responsabilità da parte dell'organo chiamato ad approvare il piano", "la determinazione della Giunta regionale di proposta al Consiglio (…) presenta tutti gli elementi necessari a riconoscerle il valore di provvedimento espresso di approvazione nel caso di inutile decorso del termine di intervento del Consiglio. Approvare espressamente il piano per il parco equivale a introdurre nell'arena pubblica regionale i contenuti del piano stesso, a sottoporli a discussione e a contestazione e, infine, a chiamare le parti in gioco a un'assunzione di responsabilità sulla sua approvazione o, in ipotesi, sulla sua bocciatura. Ciò è quanto avviene nel caso di specie nel quale la Giunta (…) prende atto del piano adottato dall'ente di gestione, apporta eventuali modifiche e integrazioni e si pronuncia contestualmente sulle osservazioni pervenute predisponendo così la proposta al Consiglio, e ciò fa nella piena consapevolezza che tale sua proposta è destinata a diventare definitiva e, come tale, formale atto di approvazione del piano nel caso in cui il Consiglio non provveda nel termine indicato". Infine, "la norma statale interposta non preclude affatto che la legge regionale affidi alla Giunta regionale il potere di approvare il piano. La legge statale ha rimesso infatti al legislatore regionale il compito di individuare l'organo deputato a siffatta approvazione, e le diverse leggi regionali in materia hanno variamente modulato questa competenza, attribuendola ora al Consiglio, ora alla Giunta e ora a entrambi". La Corte ha così rivelato l'erroneità del presupposto secondo cui la norma impugnata contemplerebbe un meccanismo di formazione tacita dell'atto di approvazione.

vi) La (illegittima) sottrazione al nulla osta dell'ente parco di interventi idonei a incidere sull'ambiente naturale (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **290** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 5, comma 1, lett. i), n. 5), della legge laziale n. 7 del 2018, introduttivo del comma 1-*bis* nell'art. 31 della legge regionale n. 29 del 1997, ove si prevedeva che fossero consentite e non soggette al nulla osta dell'ente parco le ricorrenti pratiche di conduzione delle aziende agricole ivi indicate in un'elencazione non tassativa. La Corte ha negato pregio all'argomento secondo cui le ricorrenti pratiche di conduzione delle aziende agricole, per le quali la normativa impugnata escludeva la necessità di acquisire il nulla osta, sarebbero "in larga parte" coincidenti con le fattispecie di attività di edilizia libera enumerate dall'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001 o "comunque teleologicamente ad esse riconducibili". Già dal tenore letterale della motivazione (là dove si parla di interventi in larga parte coincidenti) si è dedotta "l'esistenza di un margine di non coincidenza delle due elencazioni". La generica formulazione della disposizione regionale era "tale da consentire di escludere dall'obbligo del nulla osta un insieme, anche piccolo, di pratiche di conduzione delle aziende agricole": la norma permetteva, infatti, la deroga al regime di nulla osta per le "ricorrenti pratiche di conduzione delle aziende agricole che non comportino modificazioni sostanziali del territorio", senza ulteriori specificazioni, e la successiva elencazione non esauriva il novero delle "pratiche", essendo preceduta dall'espressione "in particolare" che escludeva il carattere esaustivo degli interventi considerati. In ciò risiedeva la violazione dell'art. 13 della legge n. 394 del 1991, il quale prescrive che "tutti gli interventi, gli impianti e le opere per i quali sia necessario il rilascio di concessioni o autorizzazioni siano sottoposti al preventivo nulla osta dell'ente parco".

vii) La (illegittima) previsione della derogabilità del piano dell'area naturale protetta ad opera del piano di utilizzazione aziendale (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **290** ha giudicato illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 5, comma 1, lett. i), n. 7.2), della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018, introduttivo del secondo periodo del comma 2-*bis* dell'art. 31 della legge regionale n. 29 del 1997, il quale stabiliva che il piano di utilizzazione aziendale (PUA), redatto secondo le modalità di legge, previa indicazione dei risultati da perseguire, potesse derogare alle previsioni del piano dell'area naturale protetta, ad esclusione delle normative definite per le zone di riserva integrale. La norma contrastava con talune disposizioni della legge n. 394 del 1991, espressive della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente: con gli artt. 22 e 23, che individuano nel piano del parco uno degli strumenti di attuazione delle finalità del parco stesso, e soprattutto con l'art. 25, comma 2, che riconosce al piano per il parco il valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e che configura il piano in questione come strumento di pianificazione sostitutivo dei piani paesistici e di quelli territoriali o urbanistici di qualsiasi livello.

2.6. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)

2.6.1. "Istruzione"

2.6.1.1. La prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo (norme della Regione Umbria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **116**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

2.6.2. "Sostegno all'innovazione per i settori produttivi"

2.6.2.1. L'esclusione dai finanziamenti regionali delle imprese i cui titolari o editori siano condannati, anche in via non definitiva, per taluno dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione ovvero dei delitti contro il patrimonio mediante frode (norme della Regione Umbria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **248**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento penale*.

2.6.3. "Tutela della salute"

2.6.3.1. L'organizzazione sanitaria

i) Il potere della Regione di nominare un commissario straordinario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, per comprovati motivi e in caso di vacanza dell'ufficio di direttore generale (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **87** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 15 del 2018 il quale prevede che, in caso di vacanza dell'incarico di direttore generale delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR), laddove per comprovati motivi non sia possibile provvedere alla relativa nomina, la Regione può nominare un commissario straordinario che rimane in carica fino alla nomina del direttore generale e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi, scegliendolo nell'ambito dell'elenco nazionale degli idonei all'incarico di direttore generale. La Corte – dopo aver ricordato che per costante orientamento le disposizioni che intervengono sulla disciplina della dirigenza degli enti del servizio sanitario nazionale devono essere ascritte alla materia «tutela della salute», di competenza concorrente tra Stato e Regioni *ex* art. 117, terzo comma, Cost. (si vedano, da ultimo, le sentenze n. 159 del 2018, n. 251 del 2016 e n. 124 del 2015) – ha ricostruito così il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento. La disciplina della nomina del direttore generale degli enti del SSR, in particolare, è il frutto di una progressiva evoluzione legislativa, tesa a precisare i requisiti per la stessa nomina, al fine di ridurre l'ampio potere discrezionale che il d.lgs. n. 502 del 1992 lasciava al Presidente della Regione. Così il d.l. n. 158 del 2012 ha previsto la formazione di appositi elenchi regionali di idonei alla nomina di direttore generale, da cui poi attingere i candidati, previo avviso pubblico e relativa selezione effettuata da una commissione costituita dalla Regione. Con il successivo d.lgs. n. 171 del 2016, poi, non solo si è previsto un elenco nazionale degli idonei – istituito presso il Ministero della salute e aggiornato ogni due anni, sulla base di una valutazione operata da una commissione nazionale, previa pubblicazione di un avviso pubblico di selezione per titoli – ma si è attribuito alle Regioni il compito di effettuare un'ulteriore selezione, sulla base di apposito avviso, a cui possono partecipare unicamente gli iscritti nell'elenco nazionale, con valutazione dei titoli e colloquio. Si tratta di previsioni che "costituiscono principi fondamentali nella disciplina della dirigenza sanitaria e, più in generale, nella materia della tutela della salute", e "di principi ispirati (…) dall'esigenza di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica, che pur in qualche misura permane, nella scelta degli stessi, al fine di tutelare l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenze n. 159 del 2018 e n. 190 del 2017)". Per quanto concerne la vacanza dell'ufficio di direttore generale, il d.lgs. n. 502 del 1992, già nella sua formulazione originaria, stabiliva che alla stessa dovesse porsi rimedio nel termine perentorio di sessanta giorni (disciplina ora contenuta nell'art. 3-*bis*, comma 2). Nelle more le relative funzioni potevano (e possono) essere affidate al direttore amministrativo o al direttore sanitario, su delega del direttore generale stesso o, in mancanza di delega, al direttore più anziano d'età. Nei casi non di vacanza, ma d'impedimento o di assenza del direttore generale, queste forme di supplenza possono arrivare sino a sei mesi, dopodiché occorre provvedere alla sostituzione, nel termine perentorio di sessanta giorni (art. 3, comma, 6). È previsto, inoltre, un potere sostitutivo dello Stato, spettante al Consiglio dei ministri, previa diffida alla Regione interessata, su proposta del Ministro della salute e sentite l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e la Conferenza Stato-Regioni. Caso peculiare è dato dalla decadenza del direttore generale, già disciplinata dall'art. 3-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, i cui contenuti sono stati recepiti dall'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 171 del 2016. La decadenza è dichiarata (secondo una peculiare procedura e previa risoluzione del contratto) dal Presidente della Regione, su delibera della Giunta regionale, quando ricorrano gravi motivi oppure nei casi di grave disavanzo di gestione o di violazione di legge o dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione, nonché di norme o principi sulla trasparenza. La decadenza si può avere anche per mancata conferma del direttore generale (art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 171 del 2016), tenuto presente che lo stesso è sottoposto, dopo ventiquattro mesi dal conferimento dell'incarico, a una valutazione effettuata rispetto agli obiettivi fissati dalla Regione, il cui esito negativo comporta appunto la mancata conferma. La Corte, pronunciandosi sulla disciplina della sostituzione, dell'assenza e dell'impedimento del direttore generale con la sentenza n. 355 del 1993 ha avuto modo di sottolineare la natura dispositiva delle previsioni organizzative di dettaglio, derogabili, quindi, dalle Regioni nell'esercizio delle proprie competenze. Quanto, più specificamente, alla figura del

commissario straordinario delle aziende e degli enti del SSR, previsto dalla normativa regionale censurata, essa non trovava, invece, una specifica disciplina nel d.lgs. n. 502 del 1992. Nondimeno, quasi tutte le Regioni (compresa la resistente Regione Puglia con l'art. 14 della legge n. 19 del 2010) hanno previsto la possibilità di nominare commissari straordinari, dotati dei medesimi requisiti per l'incarico di direttore generale, nei casi di vacanza di quest'ultimo per un periodo limitato (non superiore a dodici mesi). Il presupposto della nomina, pur con talune differenze tra le Regioni, non è dato dalla mera vacanza dell'ufficio, ma dall'impossibilità di provvedere alla sostituzione nel termine di sessanta giorni. L'ammissibilità di tali previsioni è conseguenza del fatto che ci si trova in una materia di competenza concorrente, tenuto altresì conto che, come sottolineato in alcune pronunce, le stesse disposizioni in materia di sostituzione previste dalla normativa statale possono consentire, a determinate condizioni, scelte diverse dei legislatori regionali (sentenza n. 355 del 1993), anche in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che ha ampliato le competenze regionali in materia sanitaria (tra le tante, si vedano le sentenze n. 54 del 2015, n. 207 del 2010 e n. 181 del 2006). Come ricordato, come quasi tutte le altre Regioni, avevano disciplinato l'ipotesi del commissariamento degli enti del SSR, ipotesi che nel nuovo contesto normativo ha trovato una specifica previsione nell'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016 secondo il quale il commissario può essere scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei all'incarico di direttore generale. La nomina di un commissario regionale, d'altronde, non si sovrappone, in quanto tale, al potere sostitutivo statale previsto dall'art. 2, comma 2-*octies*, del d.lgs. n. 502 del 1992, che si applica ai casi d'inerzia regionale e che, di per sé, non può certo escludere la previsione da parte della Regione di meccanismi atti a evitare che l'inerzia si determini. La Corte ha già avuto modo di pronunciarsi sulla materia con la sentenza n. 190 del 2017, avente a oggetto la novella dell'art. 20 della legge della Regione Calabria n. 29 del 2002 che prevede, appunto, per esigenze di carattere straordinario, la facoltà per il Presidente della Regione di nominare commissari straordinari delle aziende sanitarie e ospedaliere. In particolare, "giudicando sulla norma che estendeva da sei a dodici mesi la durata massima della gestione commissariale, se ne è sottolineata l'adeguatezza, perché inidonea a rendere la gestione straordinaria equiparabile a quella ordinaria, in virtù della durata notevolmente inferiore del mandato commissariale rispetto a quella dell'incarico di direttore generale (che va da tre a cinque anni)". In altri termini, se in linea di principio il commissariamento regionale degli enti del SSR può ritenersi ammissibile, ciò che maggiormente rileva sono i relativi presupposti. Il legislatore pugliese ha esercitato le proprie competenze in materia di tutela della salute, senza introdurre una disciplina in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, limitandosi, sulla falsariga di quanto avvenuto in altre Regioni, ad adeguare la previgente disciplina all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 e prevedendo un potere di nomina regionale di un commissario straordinario degli enti del SSR, ragionevolmente circoscritto e delimitato. Infatti – diversamente dalle vicende affrontate dalla sentenza n. 159 del 2018, concernente disposizioni che, nelle more della costituzione degli elenchi regionali, impedivano *tout court* la nomina dei nuovi direttori generali, con il commissariamento *ope legis* degli enti in cui il relativo incarico venisse a scadenza – le disposizioni impugnate "non attribuiscono alla Regione una discrezionalità tale da poter scegliere, ogni volta che l'ufficio di direttore generale sia vacante, se nominare il nuovo direttore o commissariare l'ente. Tale eventualità, paventata dalla difesa statale, è infatti esclusa dalla necessità che il provvedimento di nomina del commissario straordinario giustifichi le ragioni per cui non si sia potuto addivenire alla ordinaria sostituzione del direttore generale, precisando che siano indicati i comprovati motivi della scelta regionale, sulla base del complessivo contesto normativo di riferimento. Nel caso di commissariamento a seguito di vacanza intervenuta per decadenza del direttore generale, ad esempio, la Regione dovrà indicare anche le ragioni per cui non si possa scegliere il direttore generale nella rosa dei soggetti individuati nelle precedenti selezioni, come consentirebbe l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016".

ii) L'introduzione di un elemento di flessibilità nella valutazione del concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica e riduzione delle spese del personale in ambito sanitario

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **89**, l'analoga voce in *Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

iii) I piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria: il divieto di misure regionali incompatibili e il potere sostitutivo straordinario del Governo (casistica giurisprudenziale)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **94**, l'analoga voce in *Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

iv) La prevenzione delle epidemie in ambito nosocomiale (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **137** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lett. q), e terzo, Cost. – degli artt. 1, comma 1, 4 e 5 della legge della Regione Puglia n. 27 del 2018. L'art. 1, comma 1, prevede che, al fine di prevenire e controllare la trasmissione delle infezioni occupazionali e degli agenti infettivi ai pazienti, ai loro familiari, agli altri operatori e alla collettività, la Giunta regionale, con apposito provvedimento deliberativo, individua i reparti dove consentire l'accesso ai soli operatori che si siano attenuti alle indicazioni del Piano nazionale di prevenzione vaccinale (PNPV) vigente per i soggetti a rischio per esposizione professionale. L'art. 4 affida alla Giunta il compito di emanare il suddetto provvedimento volto a dettagliare le modalità di attuazione della disciplina. L'art. 5 prevede apposite sanzioni amministrative, tra l'altro, per il mancato adempimento delle prescrizioni di cui alla prima disposizione. La Corte ha rilevato l'erroneità del presupposto interpretativo del ricorrente secondo cui le norme in esame imporrebbero obblighi vaccinali ulteriori rispetto a quelli stabiliti dal legislatore statale, sulla base di deliberazioni della Giunta e con previsioni assistite da sanzioni amministrative. Tali disposizioni sono state, piuttosto, ricondotte nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, "parte integrante della competenza legislativa regionale in materia della tutela della salute" (sentenze nn. 54 del 2015 e 371 del 2008), che "la Regione ha esercitato in modo non eccentrico rispetto alle previsioni contenute nella disciplina statale in materia di obblighi vaccinali" (d.l. n. 73 del 2017) nonché al vigente PNPV. L'art. 1, comma 1, "non si rivolge alla generalità dei cittadini, ma si indirizza specificamente agli operatori sanitari che svolgono la loro attività professionale nell'ambito delle strutture facenti capo al servizio sanitario nazionale, allo scopo di prevenire e proteggere la salute di chi frequenta i luoghi di cura: anzitutto quella dei pazienti, che spesso si trovano in condizione di fragilità e sono esposti a gravi pericoli di contagio, quella dei loro familiari, degli altri operatori e, solo di riflesso, della collettività. Tale finalità (…) è del resto oggetto di attenzione da parte delle società medico-scientifiche, che segnalano l'urgenza di mettere in atto prassi adeguate a prevenire le epidemie in ambito ospedaliero, sollecitando anzitutto un appropriato comportamento del personale sanitario, per garantire ai pazienti la sicurezza nelle cure. Letto in questa prospettiva, l'intervento del legislatore regionale non ha per oggetto la regolazione degli obblighi vaccinali – che chiamerebbe in causa la competenza statale in tema di determinazione dei principi fondamentali della materia di tutela della salute (sentenza n. 5 del 2018) – ma l'accesso ai reparti degli istituti di cura. La sua finalità è prevenire le epidemie in ambito nosocomiale, rimanendo così all'interno delle competenze regionali che in materia di vaccinazioni continuano a trovare spazi non indifferenti di espressione, ad esempio con riguardo all'organizzazione dei servizi sanitari e all'identificazione degli organi competenti a verificare e sanzionare le violazioni". Il rispetto delle indicazioni del PNPV "costituisce un onere per l'accesso degli operatori sanitari ai reparti individuati con la delibera della Giunta (…). Così prevedendo, la disposizione impugnata si muove nel solco del PNPV vigente, il quale infatti indica per gli operatori sanitari alcune specifiche vaccinazioni in forma di raccomandazione, sulla base della fondamentale considerazione che un adeguato intervento di immunizzazione degli operatori sanitari non solo protegge gli interessati, ma svolge un ruolo di garanzia nei confronti dei pazienti". In definitiva, "nell'attribuire alla Giunta regionale la facoltà di individuare i reparti in cui consentire l'accesso ai soli operatori sanitari che si siano attenuti alle indicazioni del PNPV (…) e nel prevedere le relative sanzioni amministrative per i trasgressori, gli impugnati art. 1, comma 1, e artt. 4 e 5 (…) dettano esclusivamente una disciplina sull'organizzazione dei servizi sanitari della Regione, senza discostarsi dai principi fondamentali nella materia «tutela della salute» riservati alla legislazione statale (…), senza introdurre obblighi vaccinali di nuovo conio e, comunque, senza imporre obbligatoriamente ciò che a livello nazionale è solo suggerito o raccomandato". Le stesse disposizioni, non introducendo alcun obbligo vaccinale ulteriore rispetto a quelli già indicati a livello statale, "non determinano alcuna asimmetria sul territorio nazionale". Una volta escluso, poi, che la legge de qua imponga agli operatori sanitari l'effettuazione di trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione statale, è risultata immune da vizi la determinazione del legislatore pugliese di demandare a un atto

amministrativo (la delibera della Giunta) il compito di dettagliare le modalità di attuazione di una legge che "attiene all'organizzazione sanitaria regionale e (…) non tocca l'ambito dei trattamenti sanitari obbligatori e non incide sulla libertà di auto-determinazione dell'individuo in materia di tutela della salute". Infine, neanche la previsione di sanzioni amministrative per le violazioni della disciplina in esame ha ecceduto dalle competenze regionali. "In virtù del principio del parallelismo tra il potere di determinazione della fattispecie da sanzionare e il potere di individuare la sanzione, costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 5 del 2018, n. 94 del 2011 e n. 253 del 2006), la Regione ha legittimamente corredato la disciplina di cui all'art. 1, comma 1, con la previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie, di cui all'art. 5. Naturalmente la condotta sanzionata non può che coincidere con l'accesso, da parte di operatori sanitari che non si siano attenuti alle indicazioni del PNPV, ai reparti individuati con la deliberazione della Giunta (…); mentre deve escludersi che possa essere sanzionato l'eventuale rifiuto opposto dai medesimi operatori sanitari di sottoporsi ai trattamenti vaccinali raccomandati dal PNPV per i soggetti a rischio per esposizione professionale. Il che ovviamente non incide sugli ordinari obblighi ricadenti sul datore di lavoro in tema di sicurezza che restano, appunto, quelli delineati dalla disciplina statale" (art. 2087 cod. civ., 17, 18, 41 e 279 del d.lgs. n. 81 del 2008).

v) Il necessario coinvolgimento delle Regioni nella determinazione e nel finanziamento dei LEA in un'ottica di leale collaborazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **197**, la voce *La leale collaborazione tra Stato e Regioni nel finanziamento di una spesa costituzionalmente necessaria quale quella relativa ai LEA* in *Il principio cooperativo – L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione*.

vi) Le misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria (attribuzione di poteri straordinari al commissario* ad acta *per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **233**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

vii) La spettanza allo Stato del potere di nominare, quale commissario* ad acta *per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, una persona diversa dal Presidente* pro tempore *della Giunta

Si veda, in relazione alla sentenza n. **255**, l'analoga voce in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Fattispecie*.

2.6.3.2. La salute dei cittadini

i) L'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili e il rispetto di una distanza minima per le sale autorizzate all'esercizio del gioco (norme della Regione Abruzzo di contrasto alla ludopatia)

La sentenza n. **27** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lett. h), e terzo, Cost., dell'art. 2, comma 1, lett. c), punto IV, della legge abruzzese n. 40 del 2013 che include le caserme militari tra i luoghi sensibili, rispetto ai quali la stessa legislazione regionale prevede che l'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito può essere rilasciata solo per gli esercizi ubicati a distanza non inferiore a 300 metri dai luoghi medesimi. La Corte – dopo aver ricordato che la disciplina dei giochi leciti va ricondotta "alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza per le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e per l'individuazione dei giochi leciti", trattandosi di aspetti "che evocano finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006) – ha tuttavia evidenziato che permane la competenza delle Regioni ad adottare misure tese a inibire l'esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati "sensibili", al fine di prevenire il fenomeno della "ludopatia". Disposizioni di tal genere risultano "dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica (sentenza n. 300 del 2011)". In altri

termini, trattandosi di normative che prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti, esse sono ascrivibili alle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente. Lo stesso legislatore statale ha previsto con il d.l. n. 158 del 2012 la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante le cosiddette *slot machines*, ubicati in prossimità di luoghi sensibili (definendo come tali, in particolare, gli istituti di istruzione primaria e secondaria, le strutture sanitarie e ospedaliere, i luoghi di culto e i centri socio-ricreativi e sportivi). Tuttavia, nelle more dell'intervento ivi previsto ma non ancora realizzato, quasi tutte le Regioni hanno adottato disposizioni tese a individuare luoghi sensibili e distanze minime dagli stessi per l'ubicazione di sale da gioco e scommesse e macchine da gioco. La Corte ha, altresì, ricordato che già la sentenza n. 108 del 2017 ha ricondotto alla materia della «tutela della salute» le discipline regionali recanti limiti di distanza dai luoghi sensibili in considerazione delle finalità di carattere socio-sanitario dalle stesse perseguite. È stato, inoltre, chiarito che la mancanza del decreto attuativo della pianificazione prevista dalla legislazione statale, non costituisce una previa condizione necessaria per l'intervento delle Regioni e non può avere l'effetto di paralizzare sine die la competenza legislativa regionale, che si può esercitare nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale. Ciò trova conferma anche nell'intesa siglata in sede di Conferenza unificata, prevista dall'art. 1, comma 936, della legge n. 208 del 2015, e volta alla definizione delle caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. L'intesa, infatti, fa esplicitamente salve le vigenti disposizioni regionali e comunali, ove recanti standard più elevati di tutela, con la possibilità per Regioni ed enti locali di dettare anche in futuro nuove discipline più restrittive.

ii) La prevenzione e il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo (norme della Regione Umbria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **116**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

iii) L'(illegittima) attribuzione alle direzioni sanitarie del potere di imporre trattamenti vaccinali non previsti dalla legislazione nazionale come obbligatori o raccomandati (norme della Regione Puglia)

La sentenza n. **137** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 2, della legge pugliese n. 27 del 2018 che, in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, demandava alle direzioni sanitarie ospedaliere o territoriali, sentito il medico competente, la valutazione dell'opportunità di prescrivere vaccinazioni normalmente non raccomandate per la generalità degli operatori. "L'inequivocità dell'ordito normativo, incentrato sul verbo «prescrivere» – che in ambito medico rimanda al concetto di ordinare una terapia – e avente a oggetto «vaccinazioni normalmente non raccomandate»", non ha consentito di percorrere "sentieri interpretativi diversi" in merito a una disposizione che in sostanza attribuiva alle direzioni sanitarie il potere di imporre trattamenti vaccinali non previsti, né come obbligatori né come raccomandati, dalla legislazione nazionale. In effetti, il legislatore pugliese conferiva alle direzioni sanitarie "un potere molto ampio e indefinito, consentendo loro di rendere obbligatorie anche vaccinazioni neppure menzionate a livello statale, senza nemmeno operare alcun rinvio" al Piano nazionale di prevenzione vaccinale. Né valeva a delimitare il potere la previsione che le direzioni sanitarie potessero attivarsi solo in particolari condizioni epidemiologiche o ambientali, giacché si sarebbe comunque venuto a configurare un potere di emissione di ordinanze contingibili e urgenti, "che nell'ordinario schema ordinamentale appartengono alla competenza di altra autorità" (indicata per le emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale dall'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000) e "comunque necessitano di una previsione statale" (art. 93, comma 3, della legge n. 388 del 2000 secondo cui le Regioni, nei casi di riconosciuta necessità e sulla base della situazione epidemiologica locale, possono disporre l'esecuzione della vaccinazione antitifica in specifiche categorie professionali). In definitiva, l'intervento regionale ha invaso "un ambito riservato al legislatore statale, sia in quanto inerente ai principi fondamentali concernenti il diritto alla salute, come disposto dall'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-

scientifiche disponibili" (sentenze nn. 5 del 2018 e 169 del 2017), "sia perché attinente alla riserva di legge statale in materia di trattamenti sanitari", connessa al principio di eguaglianza.

iv) La possibilità per i regolamenti di polizia urbana di includere i presidi sanitari tra i luoghi tutelabili con l'applicazione del DASPO urbano

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

v) La concessione di contributi a favore di associazioni di mutilati e invalidi (norme della Regione Molise)

La sentenza n. **94** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge molisana n. 2 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui, rinviando all'allegata Tabella A, rifinanzia, limitatamente al 2018 e per un importo di 50.000 euro, la legge regionale n. 24 del 1990 che disciplina la concessione annuale di contributi, da parte della Giunta, su conforme parere della commissione consiliare competente, alle Sezioni regionali di talune associazioni che svolgono sul territorio regionale attività di alto valore sociale, per favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali (l'Associazione nazionale mutilati e invalidi del lavoro, l'Unione italiana ciechi, l'Ente nazionale sordomuti e l'Associazione nazionale Mutilati e Invalidi civili). La finalità della norma è quella di "erogare un contributo economico – peraltro per un solo anno e per importi modesti – ad associazioni di invalidi" che perseguono gli scopi sociali individuati nei loro atti costitutivi, "certamente non di assistenza sanitaria". Essa non incide sui vincoli imposti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario poiché il suo ambito applicativo esula da quello oggetto di garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

2.6.3.3. Tutela degli animali di affezione e prevenzione del randagismo

i) L'inderogabilità della disciplina statale della cessione dei cani vaganti catturati (norme della Regione Basilicata)

La disciplina dettata dalla legge n. 281 del 1991 (Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) "concerne principalmente la materia dell'assistenza e della polizia veterinaria, ascrivibile alla tutela della salute, sebbene per taluni profili possano essere interessati anche ulteriori titoli di competenza" (sentenze nn. 193 del 2013 e 123 del 1992). Così la sentenza n. **277** che ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 10, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 46 del 2018 il quale consentiva la cessione gratuita dei cani a privati o a Enti e Associazioni protezionistiche, zoofile e animaliste dotate obbligatoriamente di ricovero, se non reclamati entro 30 giorni dalla cattura e previo espletamento dei controlli sanitari. L'art. 2, comma 5, della citata legge statale stabilisce che i cani vaganti catturati, nonché i cani ospitati presso le apposite strutture, se non reclamati entro il termine di sessanta giorni, possano essere ceduti a privati che diano garanzie di buon trattamento o ad associazioni protezioniste, previa profilassi contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili. "Tale disciplina persegue l'evidente finalità di garantire che la cessione degli animali abbandonati avvenga nel rispetto di regole uniformi sul territorio nazionale, onde assicurare l'espletamento delle opportune procedure veterinarie nonché tutelare la salute degli animali presso coloro a cui vengono affidati. Si tratta, dunque, di aspetti che certamente possono essere considerati espressione di un principio fondamentale in materia di tutela della salute" (e, con specifico riferimento al termine, costituiscono anche un'uniforme regolazione di profili di diritto privato, concernendo la *derelictio* del cane). La censurata disposizione regionale si discostava in modo evidente dalla disciplina statale di principio, stabilendo un termine inferiore decorso il quale i cani potevano essere ceduti. Inoltre, venivano regolati diversamente gli adempimenti da espletarsi prima della cessione, ossia la profilassi veterinaria e la verifica delle garanzie di buon trattamento che devono fornire i privati cessionari. In particolare, la previsione di un termine più breve poteva compromettere il corretto svolgimento del trattamento profilattico contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili, tra l'altro, non espressamente richiamato dalla legislazione regionale, la quale faceva generico riferimento al previo espletamento dei controlli sanitari. In definitiva, l'intervento del legislatore lucano risultava idoneo a pregiudicare le esigenze di uniformità espresse dalla legislazione statale di principio.

ii) La (illegittima) limitazione alle sole associazioni riconosciute di volontariato animalista dello svolgimento di talune attività di tutela degli animali di affezione (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **277** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 3 Cost., gli artt. 6, comma 1, lett. d), 7, 8, 21, commi 3 e 4, 23, comma 2, e 34, comma 3, della legge della Regione Basilicata n. 46 del 2018, nella parte in cui limitavano alle sole associazioni di volontariato animalista riconosciute ai sensi della legge n. 266 del 1991 lo svolgimento delle attività ivi consentite alle associazioni animaliste (la legittimazione a essere parti di accordi di collaborazione e la facoltà di concorrere all'erogazione di servizi in materia di tutela degli animali come la gestione dei canili e delle colonie feline). L'art. 5 del d.lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo settore) riconduce le attività di tutela degli animali e di prevenzione del randagismo a quelle d'interesse generale che possono essere svolte da tutti i vari soggetti del Terzo settore; e l'art. 4 della legge n. 281 del 1991, con particolare riferimento alla gestione dei canili e delle colonie feline, non pone alcuna limitazione, consentendone l'affidamento in convenzione in via generale alle associazioni protezioniste, animaliste e zoofile nonché ai privati, senza nulla specificare riguardo alla tipologia di tali associazioni. "Dunque, sebbene le Regioni possano regolare le attività dei soggetti del Terzo settore nelle materie attribuite alla propria competenza (…), limitare alle sole organizzazioni di volontariato animalista lo svolgimento delle attività consentite a tutte le associazioni animaliste risulta senz'altro discriminatorio. Non è possibile rinvenire, infatti, una ragione alla base dell'esclusione delle altre tipologie di soggetti" (sentenza n. 166 del 2018), "tenuto conto che la differenziazione si fonda esclusivamente sullo *status* giuridico di dette organizzazioni, che di per sé non è indice di alcuna ragionevole giustificazione della disciplina restrittiva della concorrenza dettata dalla Regione (sentenza n. 285 del 2016)".

2.6.4. "Protezione civile"

2.6.4.1. La ricostruzione delle zone colpite da eventi sismici (intreccio di competenze, possibile chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative, ruolo trasversale della competenza statale, necessità del coinvolgimento regionale)

La sentenza n. **246** ha precisato che alla funzione di protezione civile, definita dall'art. 1 del d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile) come l'insieme di competenze e attività volte a tutelare l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai pericoli o danni derivanti da eventi calamitosi, accede anche il risanamento del territorio e l'avvio della ricostruzione di aree colpite da terremoto. "La protezione civile, che ingloba quindi anche aspetti attinenti alla ricostruzione, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, appartiene alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e incrocia altresì la materia «governo del territorio», anch'essa di competenza concorrente (sentenze n. 68 del 2018 e n. 60 del 2017). In caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale" (sentenza n. 303 del 2003). Le norme sismiche "dettano una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale" (sentenze nn. 101 del 2013, 201 del 2012 e 254 del 2010). Nelle materie concorrenti "possono essere attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 284 del 2016). Però anche in situazioni di emergenza la Regione non è comunque estranea, giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica (sentenza n. 8 del 2016). Inoltre, la protezione civile, proprio perché inevitabilmente tocca competenze diverse, anche regionali, ha altresì assunto un ruolo di competenza statale trasversale, seppur concorrente, idonea a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori, come quello relativo al governo del territorio o, più specificamente, agli interventi edilizi in zone sismiche. A doppio titolo, pertanto, la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di protezione civile in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall'altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l'avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del

territorio". Ha evidenziato la sentenza n. 22 del 2012 che la riforma del 2001 "ha inserito la protezione civile tra le materie di potestà legislativa concorrente, riservando allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, con la conseguenza che i poteri legislativi e amministrativi, già attribuiti allo Stato, possono trovare attuazione esclusivamente in forza della chiamata in sussidiarietà, e che la gestione degli stessi deve essere improntata al principio di leale collaborazione. In attuazione di tale principio il coinvolgimento delle Regioni è previsto in generale dal codice della protezione civile del 2018, che, in linea di continuità con la legge n. 225 del 1992, contiene, in plurime disposizioni, ripetuti momenti di collegamento con le Regioni (nonché con le Province autonome di Trento e di Bolzano) e, altresì, è stato adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata. (…) Il tipico coinvolgimento delle Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, che governa sia la chiamata in sussidiarietà a livello statale, sia l'intreccio delle materie, nella fattispecie, di competenza concorrente, si colloca quindi a livello di codeterminazione di numerosi atti, specificandosi pertanto nella prescrizione della previa intesa, prevista infatti altresì da numerose (…) norme del codice". Sono proprio i principi di sussidiarietà e di adeguatezza (sentenza n. 32 del 2006) "ad aver indotto il legislatore statale a prevedere un'articolazione delle competenze amministrative in maniera tale da conciliare le necessarie esigenze unitarie e il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione della protezione civile. Ma sono possibili anche altri moduli partecipativi, meno coinvolgenti, quali il mero raccordo (…) o il parere della Regione interessata".

2.6.4.2. La competenza statale a dettare i principi fondamentali relativamente agli interventi edilizi in zona sismica

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **264**, l'analoga voce in *Governo del territorio – L'edilizia*.

2.6.4.3. La messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche

Si veda, in relazione alla sentenza n. **56**, la voce *Il coinvolgimento delle autonomie nella gestione del Fondo per la progettazione degli enti locali* in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

2.6.4.4. Le attribuzioni del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori dell'Italia centrale colpiti dai sismi del 2016-2017 (potere di ordinanza e individuazione delle priorità): necessità della previa intesa con i Presidenti delle Regioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **246**, l'analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

2.6.4.5. La (illegittima) sottrazione all'autorizzazione preventiva di alcune parti progettuali degli interventi edilizi in zone sismiche (norme della Regione Calabria)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **264**, l'analoga voce in *Governo del territorio – L'edilizia*.

2.6.4.6. Il regime di mera comunicazione per gli interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica finalizzati alla ricostruzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco (norme della Regione Lazio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **281**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le aree protette*.

2.6.4.7. L'autorizzazione comunale per l'installazione di strutture abitative temporanee e amovibili da parte dei proprietari di immobili divenuti inagibili dopo gli eventi sismici del 2016 (norme della Regione Lazio)

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **281**, l'analoga voce in *Governo del territorio – L'edilizia*.

2.6.5. "Governo del territorio"

2.6.5.1. Il territorio

i) L'illegittimo divieto di installare recinzioni nelle zone agricole (norme della Regione Umbria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **174**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

ii) Il regime di mera comunicazione per gli interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica finalizzati alla ricostruzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco (norme della Regione Lazio)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **281**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le aree protette.*

2.6.5.2. L'edilizia

i) Il principio fondamentale della "doppia conformità"

"(…) costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» la verifica della doppia conformità, in quanto adempimento «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 232 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013). Ad essa deve aggiungersi, quale principio fondamentale, la previsione del pagamento di una somma, ma non necessariamente la relativa misura, che può essere autonomamente determinata dal legislatore regionale". Così la sentenza n. **2**.

ii) La demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale quale principio, limitatamente derogabile, vincolante la legislazione regionale di dettaglio circa le misure alternative

La sentenza n. 140 del 2018 ha "dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che consentiva ai Comuni – avvalendosi di linee guida regionali – di adottare atti regolamentari e di indirizzo in materia di misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi, tali da eludere l'obbligo di demolire le opere abusive acquisite al proprio patrimonio e da far diventare le misure alternative un esito normale, al posto della demolizione, così da sminuire l'efficacia deterrente dell'apparato sanzionatorio statale. In tale occasione questa Corte ha affermato che «la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di misure alternative alle demolizioni» (…). Tale principio rivela la scelta operata dal legislatore statale di sanzionare le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia – quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso, di cui al citato art. 31 del t.u. edilizia – in ragione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico, imponendo la rimozione dell'opera abusiva e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio. Tale principio, pertanto, implica che l'opera abusiva acquisita al patrimonio comunale debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata in via solo eccezionale. E quindi soltanto se, con autonoma deliberazione del consiglio comunale relativa alla singola opera, si ravvisi, sulla base di tutte le circostanze del caso e di «un'analisi puntuale delle caratteristiche» della medesima opera, nonché «rispettosa dei canoni individuati dalla legge statale, che sola può garantire uniformità sull'intero territorio nazionale» (…), l'esistenza di uno specifico interesse pubblico alla conservazione della stessa, prevalente sull'interesse pubblico al ripristino della conformità del territorio alla normativa urbanistico-edilizia, nonché l'assenza di un contrasto fra conservazione dell'opera e rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico". Così la sentenza n. **86**.

iii) La competenza statale a dettare i principi fondamentali relativamente agli interventi edilizi in zona sismica

Secondo la consolidata giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **264** (sentenze nn. 246 del 2019, 60 del 2017, 167 del 2014 e 300 del 2013), "la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica è riconducibile all'ambito materiale del governo del territorio, nonché a quello relativo alla protezione civile per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica. In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali". A tale riguardo, assumono "la valenza di principio fondamentale (…) le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedono determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico" (sentenze nn. 232 e 60 del 2017, 282 del 2016 e 300 del 2013). Gli artt. 93, comma 1 (in forza del quale, nelle zone sismiche, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione), e 94, comma 1 (a mente del quale, nelle

località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione), del citato testo unico "costituiscono espressione evidente (…) dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, in tal senso orientata alla tutela dell'incolumità pubblica, che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali" (sentenze nn. 232 del 2017 e 272 del 2016).

iv) Il potere delle Regioni di modulare l'ampiezza del condono edilizio a maggior tutela dell'ambiente e del paesaggio

La sentenza n. **208** ha rammentato che l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, il quale ha introdotto la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale, di carattere temporaneo ed eccezionale, "ha subito, per effetto della sentenza n. 196 del 2004 (…), una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili (sentenza n. 49 del 2006). In particolare, si è riconosciuto che il ruolo del legislatore regionale, specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono, contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi (…). È per questo che la legislazione regionale è chiamata a determinare le condizioni e le modalità per la sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio (…), nonché l'eventuale individuazione di limiti volumetrici inferiori a quelli indicati dalla normativa statale (…), con riguardo agli interventi edilizi abusivi condonabili".

v) La competenza regionale in tema di edilizia di culto (divieto di ledere la libertà religiosa nel perseguimento di finalità esorbitanti dal governo del territorio)

"Occupandosi della potestà legislativa regionale in tema di edilizia di culto", la Corte "ne ha già chiarito finalità e limiti, affermando che la legislazione regionale in materia di edilizia di culto trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi" (sentenze nn. 63 del 2016 e 195 del 1993). In questo contesto, "la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell'esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure (sentenza n. 67 del 2017). Nell'esercizio delle sue competenze, tuttavia, il legislatore regionale non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione, non essendogli consentito in particolare di introdurre all'interno di una legge sul governo del territorio (…) disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione (…). In sintesi dunque, nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l'edilizia di culto, le regioni possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell'ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. In ragione del peculiare rango costituzionale della libertà di culto, inoltre, la stessa disciplina urbanistico-edilizia deve far fronte, con riferimento alle attrezzature religiose, all'ulteriore esigenza della necessaria previsione di luoghi per il loro insediamento, con la conseguenza che essa non può comportare l'esclusione o l'eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture di questo tipo". Così la sentenza n. **254** per la cui disamina si vedano le voci *La (illegittima) subordinazione dell'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del piano delle attrezzature religiose (norme della Regione Lombardia)* e *L'illegittimo divieto di approvare il piano delle attrezzature religiose separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (norme della Regione Lombardia)* in *I rapporti civili – La libertà religiosa.*

vi) La messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche

Si veda, in relazione alla sentenza n. **56**, la voce *Il coinvolgimento delle autonomie nella gestione del Fondo per la progettazione degli enti locali* in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

vii) La sanatoria di interventi edilizi subordinata al pagamento di un'oblazione (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **2** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 22, comma 2, lett. a), della legge della Regione Lazio n. 15 del 2008 nella parte in cui, disciplinando il rilascio della sanatoria previo accertamento di conformità di interventi edilizi realizzati in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità dallo stesso o con variazioni essenziali, subordina l'operatività del meccanismo – una volta verificata la sussistenza della cosiddetta "doppia conformità" dell'opera realizzata – al pagamento, a titolo di oblazione, di un importo pari al valore di mercato dell'intervento eseguito. L'art. 20 della medesima legge regionale, correttamente invocato quale *tertium comparationis*, disciplina il procedimento di sanatoria degli interventi edilizi eseguiti in base a titolo abilitativo successivamente annullato e prevede, in particolare, che, quando non sia possibile rimuovere i vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi, si applichi al responsabile una sanzione pecuniaria pari al valore venale dell'opera, alla cui integrale corresponsione fa seguito il rilascio del permesso in sanatoria. Per la Corte, "l'identità di conseguenze – sul piano dei costi – a carico di chi si sia reso responsabile dell'una o dell'altra forma di abuso, comporta una evidente irragionevolezza di trattamento". Infatti, mentre "nel caso di cui all'art. 20 (…) l'annullamento del titolo è indicativo dell'illegittimità sostanziale dell'intervento edilizio, rispetto al quale si renderebbe necessario il ricorso all'ordinario iter repressivo con la demolizione del manufatto, cui l'amministrazione decide invece di soprassedere per ragioni di materiale impossibilità; nel caso di cui all'art. 22, invece, è sufficiente disporre la regolarizzazione dell'aspetto formale dell'intervento realizzato, una volta accertato che lo stesso è comunque pienamente conforme alla normativa urbanistico-edilizia vigente ed a quella pregressa". Nella stessa decisione è stata ritenuta non fondata una censura di violazione degli artt. 25 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., per pretesa invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia penale. Al riguardo, la Corte ha evidenziato che anche se "la riserva di legge statale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. si estende a tutte le vicende modificative ed estintive della punibilità, rendendo così illegittimi anche gli interventi normativi delle Regioni sulle cause di estinzione del reato" (sentenze nn. 183 del 2006, 70 del 2005, 196 del 2004), nondimeno le Regioni nelle materie di loro competenza "possono concorrere a precisare *secundum legem* i presupposti applicativi di norme penali, come può verificarsi nei casi in cui la legge statale subordina effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali" (sentenze nn. 46 del 2014 e 63 del 2012). Con riferimento al meccanismo di estinzione dei reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti, la disciplina regionale censurata, che riprende gli artt. 36, comma 2, e 45, comma 3, del TUE, prevede il pagamento di un'oblazione che, però, solo in apparenza è riconducibile al modello di cui agli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen. Infatti, mentre in tali ultimi casi è consentito al contravventore di estinguere il reato mediante il pagamento di una somma di denaro prima del dibattimento o dell'emissione del decreto penale di condanna, nell'ipotesi dei reati edilizi ciò che rileva non è la posizione del singolo, che con un'offerta a carattere volontario definisce il procedimento penale ottenendo il beneficio della rimozione sostanziale dell'illecito, bensì la mancanza d'un disvalore oggettivo del fatto preso in considerazione dall'art. 36 TUE, il cui schema è ricalcato dalla disposizione regionale in esame (sentenza n. 370 del 1988). In altri termini, la normativa urbanistica solo impropriamente parla di oblazione in quanto essa è un istituto che determina in via immediata e diretta l'effetto estintivo del reato, cosa che invece non si produce nel caso dei reati edilizi in questione poiché per essi l'effetto estintivo del reato è determinato da un atto amministrativo quale è il permesso in sanatoria.

viii) L'autorizzazione comunale al completamento funzionale di opere realizzate in assenza o difformità dal titolo abilitativo (opzione preclusa al legislatore lucano)

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 5 della legge della Regione Basilicata n. 19 del 2017, il quale stabiliva che, nel caso di interventi edilizi realizzati in assenza o difformità dal titolo abilitativo, i Comuni, con motivata decisione, autorizzassero il completamento funzionale ai fini dell'agibilità/abitabilità delle opere, a condizione che: fosse stata riconosciuta l'impossibilità del ripristino dello stato dei luoghi (in quanto la demolizione delle opere abusive avrebbe potuto pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti) e fosse stata pagata la relativa sanzione; il mancato completamento delle opere pregiudicasse il decoro e/o la qualità urbana dell'area e il completamento rientrasse in un apposito progetto esaminato dall'ufficio tecnico comunale; le opere abusive, relative a immobili o aree tutelate paesaggisticamente, non costituissero elemento detrattore alla corretta fruizione del paesaggio e fosse stato espresso parere favorevole alla loro

esecuzione o conservazione da parte delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo. Il legislatore lucano ha configurato il completamento, e non già la demolizione, "quale esito normale, addirittura obbligatorio", della realizzazione dell'opera, in tal modo invertendo il rapporto fra "regola" (la demolizione) ed "eccezione" (le misure alternative), delineato dal legislatore statale all'art. 31, comma 5, del t.u. edilizia e contraddicendo la scelta fondamentale ivi espressa di "sanzionare con l'obbligo della rimozione degli interventi abusivi e del ripristino dell'ordinato assetto del territorio le più gravi violazioni della normativa urbanistico-edilizia in ragione della entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico". Il contrasto della norma impugnata con i principi fondamentali statali è emerso anche con riguardo all'art. 34, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. Quest'ultimo, infatti, "attiene esclusivamente alla diversa e meno grave ipotesi degli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire e ha un ambito di applicazione assai più limitato (…). La norma statale, infatti, prescrive che il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione (…) della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale (…) per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale solo allorquando la demolizione non possa avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità e cioè in un caso specifico, ben diverso da quelli contemplati dalla norma regionale, in cui non solo si esclude la demolizione, ma si impone il completamento dell'opera abusiva, che risulta addirittura valorizzata nell'ambito di specifici progetti, approvati dai Comuni, volti a garantire il decoro e/o la qualità urbana".

ix) La limitazione della condonabilità degli interventi di ristrutturazione comportanti aumento delle unità immobiliari all'ipotesi delle sole unità ottenute attraverso il recupero dei sottotetti in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari (norme della Regione Emilia-Romagna)

La sentenza n. **208** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 34, comma 2, lett. a), della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004, impugnato, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto limita la condonabilità degli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti aumento delle unità immobiliari all'ipotesi delle sole unità ottenute attraverso il recupero dei sottotetti in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari, senza prendere in considerazione la fattispecie, ritenuta omogenea, delle nuove unità prodotte per effetto della trasformazione abitativa di altri spazi interni, a invarianza di sagoma e volumetria dell'organismo edilizio. La peculiarità del recupero dei sottotetti a fini abitativi è stata già sottolineata dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 282 e 11 del 2016) che, scrutinando norme regionali volte a consentire il recupero di quelli esistenti, anche ove realizzati in contrasto con gli strumenti urbanistici comunali, le ha ritenute legittime, a condizione che fossero rispettati tutti i limiti fissati dal legislatore statale in tema di distanze, tutela del paesaggio, igiene e salubrità. Invero, non una qualsiasi parte di edificio immediatamente inferiore al tetto può ritenersi un sottotetto sfruttabile ai fini abitativi, ma solo quella parte che, a seconda dell'altezza, della praticabilità del solaio, delle modalità di accesso, dell'esistenza o meno di finestre e di vani interni, integra un volume già di per sé utilizzabile, praticabile ed accessibile; pertanto, presupposto per il recupero abitativo dei sottotetti è che sia identificabile come già esistente un volume sottotetto passibile di recupero, ovvero di riutilizzo, in quanto avente caratteristiche dimensionali e funzionali, tali da risultare già praticabile ed abitabile. Il legislatore regionale ha così inteso "consentire l'utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il sottotetto, già esistente, la cui destinazione abitativa determina la riconversione del medesimo in una unità immobiliare, in vista (…) di contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti". La norma censurata, avente carattere eccezionale e perciò non invocabile come utile termine di raffronto ai fini del rispetto del principio di uguaglianza, regola una fattispecie non comparabile con quella *a quo* (che contempla la creazione, mediante la realizzazione di un solaio all'interno di un'attrezzaia agricola, di due nuove unità immobiliari) né "con generiche ipotesi di trasformazione a fini abitativi di spazi interni diversi dai sottotetti, ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria".

x) Le attribuzioni del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori dell'Italia centrale colpiti dai sismi del 2016-2017 (potere di ordinanza e individuazione delle priorità): necessità della previa intesa con i Presidenti delle Regioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **246**, l'analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

xi) La (illegittima) sottrazione all'autorizzazione preventiva di alcune parti progettuali degli interventi edilizi in zone sismiche (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. **264** ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 7, comma 1, lett. b), della legge della Regione Calabria n. 37 del 2018 (limitatamente alla parte in cui introduceva il comma 3-*ter*, lett. b, dell'art. 6 della legge regionale n. 37 del 2015) e 2, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 53 del 2018 in quanto sottraevano alle verifiche preventive sulla regolarità formale e sulla conformità degli interventi edilizi in zone sismiche alle vigenti norme tecniche per le costruzioni la progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salve le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione dovesse tenerne conto. Le censurate disposizioni sono risultate in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile racchiusi negli artt. 93, comma 1, e 94, comma 1, del t.u. dell'edilizia ove, rispettivamente, si impone a chiunque intenda procedere, nelle zone sismiche, a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni di darne preavviso scritto allo sportello unico (che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione) e si vieta, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, di iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio regionale. Del resto, analoghe disposizioni di altre Regioni sono state già dichiarate illegittime perché caratterizzate dall'indebita sottrazione ad ogni forma di vigilanza preventiva di alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento (sentenze nn. 232 e 60 del 2017, 272 del 2016). In tali occasioni, come nel caso di specie, è stata reputata irrilevante la circostanza che "la norma regionale avesse esentato dalla previa autorizzazione sismica le sole opere minori; e tanto sia perché tutti gli interventi sul patrimonio edilizio esistente sono ricompresi nell'ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (…) con riguardo alle zone dichiarate sismiche", "sia perché l'autorizzazione preventiva costituisce uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell'incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare e perciò riveste una posizione fondante del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto (sentenza n. 232 del 2017)". L'esito di illegittimità è stato altresì corroborato dalla considerazione sia del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 17 gennaio 2018 (Aggiornamento delle Norme tecniche per le costruzioni) sia della sopravvenuta disciplina statale degli interventi edilizi in zone sismiche posta dal d.l. n. 32 del 2019. Infatti, nei menzionati atti, permane quale elemento distintivo fra le categorie di interventi edilizi quello dell'idoneità degli stessi ad arrecare pericolo per l'incolumità delle persone o nocumento all'incolumità pubblica, come tale "affatto diverso" da quello impiegato dal legislatore regionale che si basava sull'incidenza del progetto sugli elementi strutturali della costruzione.

xii) L'autorizzazione comunale per l'installazione di strutture abitative temporanee e amovibili da parte dei proprietari di immobili divenuti inagibili dopo gli eventi sismici del 2016 (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **281** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dei commi da 1 a 8 dell'art. 24 della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018 i quali consentono ai proprietari degli immobili divenuti inagibili a seguito degli eventi sismici del 2016 di installare strutture abitative temporanee e amovibili, previa autorizzazione comunale, sullo stesso sito oppure anche su diversi terreni ubicati nello stesso Comune. L'art. 24 "è intervenuto, a distanza ragguardevole di tempo dal verificarsi dell'evento sismico, con la finalità (…) di scongiurare fenomeni di abbandono del territorio. Si intendeva, quindi, venire incontro non tanto all'impellente necessità della popolazione locale di un immediato rientro nelle case di abitazione (finalità, quest'ultima, perseguita, a livello di legislazione statale di emergenza, con le apposite norme del d.l. n. 189 del 2016), quanto piuttosto all'esigenza di favorire il rientro nel territorio di quanti, avendo perso i propri immobili, si erano recati a vivere altrove. In tale quadro, il legislatore regionale (…) ha introdotto misure volte ad agevolare l'ottenimento del titolo edilizio, con modalità che non fossero pregiudizievoli dei concorrenti interessi della tutela del paesaggio e dell'ordinato sviluppo del territorio". Perciò, non è apparso pertinente il riferimento del ricorrente alla normativa emergenziale del d.l. n. 189 del 2016 e alla stessa materia della protezione civile, venendo in rilievo questioni riconducibili all'ambito – pur sempre di legislazione concorrente – del governo del territorio. Peraltro, neppure il riferimento a tale materia ha condotto a un esito di accoglimento. "Il profilo dei necessari assensi edilizi per l'installazione delle strutture abitative temporanee e amovibili" non risulta disciplinato dalla norma statale indicata come parametro interposto. "L'art. 4-*bis* del d.l. n. 189 del 2016 (…) ha stabilito i

passaggi procedurali per l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento dei containers, nonché per la immediata stipula dei contratti di appalto aventi a oggetto la fornitura di questi ultimi (anche in deroga alle norme del codice dei contratti pubblici), fissando in generale forme di raccordo tra i Comuni interessati e la Protezione civile. Si tratta quindi (…) di un complesso di norme che non afferma nulla di specifico in merito agli atti di assenso edilizio per l'installazione delle strutture provvisorie". "La disciplina statale sulla specifica questione degli atti di assenso edilizio per le zone colpite dal sisma del 2016, semmai, si rinviene in altre e diverse disposizioni dello stesso d.l. n. 189 del 2016, non specificamente richiamate né invocate dal ricorrente".

xiii) Gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modificazioni della sagoma per la ricostruzione degli edifici esistenti nelle zone agricole alla data del 24 agosto 2016 (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **281** ha dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. – del comma 9 dell'art. 24 della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018 secondo cui, ai fini della ricostruzione degli edifici legittimi o legittimati, esistenti nelle zone agricole alla data del 24 agosto 2016, ricadenti nei comuni della Regione, sono consentiti gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modificazioni della sagoma. L'art. 10, comma 1, lett. c), del t.u. edilizia, come modificato dal d.l. n. 69 del 2013, non contempla più il riferimento alla sagoma laddove individua gli interventi di ristrutturazione edilizia che necessitano del permesso di costruire. Di conseguenza, "il mutamento della sagoma è reso possibile mediante semplice SCIA", a meno che non si tratti di immobili vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il successivo art. 23-*bis* prevede che, all'interno delle zone urbane che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale, i Comuni, con apposita deliberazione, sono chiamati a individuare le aree nelle quali non è applicabile la SCIA per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma. In assenza di tale individuazione, non trova applicazione per le predette zone la segnalazione certificata di inizio attività con modifica della sagoma. In generale, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la novella del 2013 ha espunto il limite della sagoma ai fini della possibilità di qualificare come ristrutturazione edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione, facendo comunque salva l'ipotesi degli immobili sottoposti a vincoli, ovvero ricadenti in zone vincolate ai sensi del cod. beni culturali, per i quali continua a valere il rispetto della sagoma, oltre che del volume. Anche la sentenza n. 224 del 2016 "ha avuto occasione di affermare che i mutamenti introdotti dalla novella del 2013 hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie". Pertanto, ha errato il ricorrente nell'affermare che la novella avrebbe consentito di effettuare ristrutturazioni edilizie con modifica di sagoma, senza permesso di costruire, nelle sole zone storiche urbane. Al contrario, dalla normativa statale si ricava la regola generale per cui la ristrutturazione edilizia con modifica di sagoma può sempre prescindere dal rilascio del permesso di costruire, a meno che non si tratti di immobili vincolati o delle zone omogenee A di cui al d.m. n. 1444 del 1968 specificamente individuate con delibera comunale. La previsione regionale non ha coinvolto alcuna di queste eccezioni, riguardando esclusivamente le modifiche di sagoma da compiersi nelle zone agricole dei Comuni colpiti dal sisma del 2016.

xiv) Le misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria (attribuzione di poteri straordinari al commissario **ad acta** *per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **233**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

xv) La (illegittima) definizione di "edifici legittimi esistenti" ai fini dei piani di utilizzazione aziendale (norme della Regione Lazio)

La sentenza n. **290** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 5, comma 6, lett. c), della legge della Regione Lazio n. 7 de 2018, introduttivo dell'art. 57-*ter* nella legge regionale n. 38 del 1999, il quale, per le finalità di cui ai precedenti artt. 57 e 57-*bis*, definiva come "edifici legittimi esistenti" anche quelli realizzati in assenza di titolo abilitativo in periodi antecedenti alla data di entrata in vigore della legge n. 765 del 1967 ovvero oggetto di accertamento di conformità, da

parte dei responsabili dell'abuso, ai sensi degli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001; tali edifici, ove ubicati su terreni di proprietà di enti pubblici, erano acquisiti al loro patrimonio previo accertamento, da parte degli occupatori, degli indicati requisiti. La Corte ha precisato che l'art. 57 della legge regionale n. 38 del 1999 disciplina i piani di utilizzazione aziendale (PUA) mentre l'art. 57-*bis* disciplina i PUA per le attività integrate e complementari all'attività agricola (ricettività e turismo rurale, trasformazione e vendita diretta dei prodotti, rgistorazione e degustazione di prodotti tipici, attività culturali, didattiche e sociali, accoglienza ed assistenza degli animali). Gli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001 riguardano, rispettivamente, l'accertamento di conformità e gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità. Nelle due ipotesi sono consentiti il permesso in sanatoria e la sanatoria dell'intervento a condizione che sussista la cosiddetta doppia conformità, cioè se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda. "I citati artt. 36 e 37 recano quindi norme di principio nella materia del governo del territorio" (sentenze nn. 2 del 2019, 68 del 2018, 232 e 107 del 2017, 101 del 2013). L'impugnata norma regionale pretendeva di attribuire la qualifica di "edifici legittimi esistenti" a determinati edifici, sia pure ai limitati fini degli artt. 57 e 57-*bis*, "sostituendosi, per questo verso, al legislatore statale cui spetta, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio, il compito di porre le norme di principio che consentano di qualificare un immobile come edificio legittimo esistente. La natura di normativa di principio della disciplina statale concernente il regime della sanatoria degli interventi edilizi abusivi" ha reso "illegittimo l'intervento regionale che, quand'anche fosse meramente ripetitivo delle previsioni statali, non potrebbe superare il test di costituzionalità".

2.6.5.3. L'urbanistica

i) La persistente attribuzione all'autonomia comunale della funzione di pianificazione urbanistica e i margini di intervento della legislazione regionale in materia di governo del territorio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **179**, l'analoga voce in *Gli enti locali – Le funzioni amministrative*.

ii) Gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG (norme della Regione Valle d'Aosta)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **118**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

iii) L'allocazione in capo alla Regione delle funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti relativi a opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale (norme della Regione Campania)

La sentenza n. **198** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Campania n. 26 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento agli artt. 3, 114 e 118 Cost., nella parte in cui introduce nella legge regionale n. 16 del 2004 l'art. 12-*bis* che disciplina il procedimento di approvazione delle opere definite di interesse strategico regionale, allocando le relative funzioni amministrative in capo alla Regione, in ragione della natura sovracomunale di tale interesse. In proposito, la Corte ha puntualizzato che non viene contestata "di per sé, la scelta della Regione – operata nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. – di avocare le funzioni amministrative in questione per realizzare interessi di livello sovracomunale", bensì le modalità dell'intervento di avocazione. Deve infatti ritenersi pacificamente ammessa "la possibilità per la Regione di assegnare funzioni amministrative a un livello superiore a quello comunale quando sia necessario assicurane l'esercizio unitario secondo quanto previsto dall'art. 118 Cost. (sentenze n. 232 del 2011, n. 278 del 2010, e n. 6 del 2004)". Le scelte operate dalla Regione Campania non hanno ecceduto i limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare con riferimento agli spazi dell'intervento legislativo regionale in materia urbanistica. Con riguardo ai relativi poteri dei Comuni, sia il legislatore statale che quello regionale possono "modificarne le caratteristiche o l'estensione, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia

(sentenze n. 378 del 2000, n. 357 del 1998, n. 286 del 1997, n. 83 del 1997, n. 61 del 1994, n. 478 del 2002, n. 179 del 2019 e n. 126 del 2018)". Nè la disposizione impugnata ha violato il principio di proporzionalità nella parte in cui concede un termine non superiore a trenta giorni al Comune dissenziente per far pervenire alle altre amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi proposte di modifica del progetto: infatti, la disposizione "persegue il fine di superare tale dissenso in una nuova conferenza di servizi". La Corte ha osservato che il "termine viene dunque ad aggiungersi a quello di cui il medesimo comune ha potuto disporre per assumere la propria originaria determinazione" e perciò "nel formulare le proposte di modifica il Comune stesso può avvalersi degli elementi istruttori acquisiti nella prima fase, essendogli così garantita la possibilità di valutare adeguatamente gli interessi pubblici coinvolti". Inoltre, nella fattispecie in esame, il Comune, "esprimendo il proprio dissenso su un progetto non conforme al PUC" (Piano Urbanistico Comunale), "agisce quale ente titolare delle funzioni amministrative in materia di pianificazione territoriale e non quale amministrazione preposta alla tutela di interessi cosiddetti sensibili": pertanto, sul giudizio di adeguatezza del termine contenuto nell'impugnata disposizione non può incidere la previsione di cui all'art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990, che concede alle Amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili un termine di novanta giorni per esprimere le loro determinazioni relative all'oggetto della conferenza di servizi. Infine, la Corte ha escluso la paventata genericità dei criteri di individuazione degli interessi sovracomunali che giustificano l'avocazione di poteri da parte della Regione, in quanto "la chiarezza del dato letterale non consente un'interpretazione secondo cui al fine della qualificazione nel senso detto dell'opera, dovrebbero simultaneamente e cumulativamente ricorrere le caratteristiche elencate" nella norma censurata. Per di più, con riguardo alle opere finanziate con fondi europei o strutturali, "la scelta di avocare l'approvazione dei relativi progetti a livello regionale - e la possibilità che la Giunta regionale li approvi anche se non conformi al piano urbanistico e senza l'assenso del comune interessato, con conseguente compressione dell'autonomia comunale - è ragionevolmente giustificata dall'esigenza di assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione delle descritte fonti di finanziamento". Da ultimo, con riguardo, alle opere e ai lavori definiti strategici dal DEFR (Documento di Economia e Finanza Regionale), "la genericità e l'indeterminatezza dell'interesse sovracomunale evocato sono escluse dal rinvio operato dalla norma al contenuto del principale strumento di programmazione generale economico-finanziaria della Regione".

2.6.6. "Ordinamento della comunicazione"

2.6.6.1. L'esclusione dai finanziamenti regionali delle imprese i cui titolari o editori siano condannati, anche in via non definitiva, per taluno dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione ovvero dei delitti contro il patrimonio mediante frode (norme della Regione Umbria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **248**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento penale*.

2.6.7. "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"

2.6.7.1. L'inderogabilità dei principi fondamentali concernenti l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (semplificazione delle procedure e massima diffusione delle fonti rinnovabili); i margini di intervento del legislatore regionale

La sentenza n. **86** ha puntualizzato che il legislatore statale, "attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012). Principi che si desumono dalle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale". Essi sono stati introdotti dal legislatore statale "in attuazione della normativa dell'Unione europea, in vista dell'obiettivo di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile". Il d.lgs. n. 28 del 2011 "ha provveduto a recepire la Direttiva 2009/28/CE, dettando misure concrete per il conseguimento, entro il 2020, della quota del 17 per cento di energia da fonti rinnovabili sui consumi energetici nazionali. A tale scopo ha provveduto alla semplificazione delle procedure autorizzative. L'art. 6 (…) ha stabilito, al comma 1, che per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, si applica la

procedura abilitativa semplificata (PAS). Fra tali impianti ci sono quelli solari fotovoltaici, che soddisfino determinati requisiti, come, per esempio, una potenza inferiore alle soglie indicate dalla Tabella A allegata al d.lgs n. 387 del 2003, o anche la collocazione su edifici, in cui la superficie complessiva dei moduli fotovoltaici dell'impianto non sia superiore a quella del tetto dell'edificio sul quale i moduli sono collocati (…). Il medesimo art. 6 (…) ha anche espressamente riconosciuto, al comma 9, alle Regioni la facoltà di estendere la soglia di applicazione della procedura semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico".

La sentenza n. **286** ha ribadito che "la disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia 'tutela dell'ambiente', anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a 'produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia' (...), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12" (sentenze nn. 177 e 14 del 2018). Pertanto, il legislatore statale, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, "ha introdotto principi che (…) non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012). Principi che si desumono dalle 'Linee guida' di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, da quest'ultimo decreto e dal d.lgs. n. 28 del 2011, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale (sentenza n. 86 del 2019). In particolare, le citate linee guida sono atti di normazione secondaria che, in settori squisitamente tecnici, completano la normativa primaria, sicché essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenza n. 69 del 2018). Tale vincolatività è confermata anche dal fatto che esse sono state adottate in sede di Conferenza unificata, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, e quindi nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni (sentenza n. 308 del 2011). Alle regioni è consentito soltanto di 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, all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, come prevede il paragrafo 17.1. delle linee guida (sentenza n. 69 del 2018). Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare le aree e i siti non idonei non permette invece che le regioni prescrivano limiti generali inderogabili, 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 (sentenza n. 13 del 2014)".

2.6.7.2. La produzione di energia pulita quale finalità della disciplina delle fonti rinnovabili

La sentenza n. **148** ha sostenuto che la disciplina delle fonti rinnovabili, "essenzialmente di matrice europea, tende a favorire la produzione di energia pulita, sì da meglio salvaguardare l'ambiente. È la strategia nazionale di *green economy* per uno sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico". Come ha già rilevato la sentenza n. 85 del 2012, la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge n. 120 del 2002; Statuto dell'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili IRENA, fatto a Bonn il 26 gennaio 2009, ratificato e reso esecutivo con legge n. 48 del 2012) e quella comunitaria (direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità; direttive 2009/28/CE e 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili) "manifestano un deciso *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili". In ambito nazionale, la normativa europea è stata recepita dal d.lgs. n. 387 del 2003, che attua la direttiva 2001/77/CE, e dal d.lgs. n. 28 del 2011, che attua la direttiva 2009/28/CE. Con d.lgs. n. 102 del 2014, è poi stata data attuazione alla direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, recante varie disposizioni per favorire l'energia derivante da fonti rinnovabili. "In questo contesto normativo, in particolare, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia (…) i principi fondamentali in materia disciplinando il procedimento autorizzatorio e la localizzazione dei siti per la realizzazione degli impianti in questione (*ex plurimis*, sentenza n. 364 del 2006)". Ulteriori principi fondamentali sono stati fissati, anche in questo ambito, dalla legge n. 239 del 2004, "che costituisce «legislazione di cornice» per la materia dell'energia (sentenza n. 383 del 2005)".

2.6.7.3. Il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile e il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di prescrivere limiti generali all'inserimento degli impianti

La sentenza n. **148** ha ribadito che il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, "derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, 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 (sentenza n. 224 del 2012). Le quali sono anche coinvolte nella ripartizione della quota minima di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili che il Governo è stato chiamato a fissare d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per raggiungere gli obiettivi fissati in sede europea (…). (…) il legislatore statale, proprio attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che (…) non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione (sentenza n. 99 del 2012). Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette invece che le Regioni prescrivano limiti generali, 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". Per questa ragione, la sentenza n. 69 del 2018 ha ritenuto illegittima "la fissazione, da parte del legislatore regionale, di distanze minime per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Né appartiene alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, con l'introduzione di divieti generalizzati (sentenza n. 224 del 2012). Parimenti, in precedenza, nella sentenza n. 308 del 2011, si è affermata l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di tali impianti". Anche con riguardo a una Regione ad autonomia speciale, la sentenza n. 199 del 2014 ha ritenuto che l'individuazione dei siti idonei alla realizzazione degli impianti si ponesse in contrasto con le linee guida statali in quanto "circoscriveva, limitandole, le aree disponibili alla realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile (nella specie, eolica), senza alcuna ragione giustificatrice rispetto alla specifica competenza primaria in materia paesaggistica della Regione. Si invertiva così il rapporto regola-eccezione, imposto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che prescrive la generale disponibilità, anche degli ambiti di paesaggio costieri, alla installazione degli impianti".

2.6.7.4. I principi fondamentali contenuti nelle Linee guida adottate con il d.m. 10 settembre 2010 a completamento della normativa primaria: la ponderazione concertata per l'identificazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili

La sentenza n. **86** ha rammentato che la disciplina delle aree non idonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili "si pone al crocevia fra la materia della «tutela dell'ambiente» e quella della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito (…) «i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12 (*ex multis*, sentenza n. 14 del 2018)» (sentenza n. 177 del 2018) e dalle «Linee guida» adottate, con il d.m. 10 settembre 2010, di concerto tra il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero per i beni e le attività culturali, proprio in attuazione di quanto previsto dal citato art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (…). Le linee guida – vincolanti in quanto adottate in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione – costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria, e indicano le specifiche tecniche che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (fra le altre, sentenza n. 69 del 2018). Dalle stesse si ricava la «ponderazione concertata» (sentenza n. 307 del 2013) imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia e interessi ambientali, cui necessariamente le Regioni devono attenersi per identificare le aree non idonee alla localizzazione degli impianti. In particolare, il paragrafo 17 delle citate linee guida (…) demanda l'individuazione di tali aree non idonee a Regioni e Province autonome, ma nel rispetto di specifici principi e criteri guida relativi alla localizzazione degli impianti. La dichiarazione di inidoneità deve,

infatti, risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti e cioè la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale. Inoltre, gli esiti dell'istruttoria devono contenere, in riferimento a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione ambientale. In ogni caso l'individuazione delle aree non idonee deve avvenire a opera delle Regioni attraverso atti di programmazione".

2.6.7.5. Gli atti d'intesa relativi ai permessi di prospezione e ricerca degli idrocarburi

Si veda, in relazione alla sentenza n. **224**, la voce *L'intesa e la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali dei relativi requisiti di legittimità e di validità* in *Il principio cooperativo*.

2.6.7.6. I canoni idroelettrici: i principi fondamentali dell'onerosità della concessione e della proporzionalità del canone allo sfruttamento della risorsa

"(…) le Regioni (…) hanno attualmente titolo, nell'ambito della propria competenza ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici nel rispetto del principio fondamentale della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava (sentenza n. 158 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2014), nonché dei principi di economicità e ragionevolezza, previsti espressamente dallo stesso art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 e condizionanti l'esercizio della competenza regionale già prima della definizione con decreto ministeriale dei criteri generali (sentenza n. 158 del 2016)» (sentenza n. 59 del 2017)". Così la sentenza n. **119**.

2.6.7.7. La possibilità di autorizzare l'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili nei **buffer** *(aree di rispetto) relativi alle aree e siti non idonei (opzione preclusa al legislatore lucano*)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici.*

2.6.7.8. L'individuazione unilaterale delle aree idonee e inidonee all'installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili (opzione preclusa al legislatore lucano)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

2.6.7.9. La procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione e l'esercizio degli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW da collocare a terra (norme della Regione Basilicata): divieto per il legislatore regionale di aggravare la procedura

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 5 della legge della Regione Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui introduceva ingiustificati aggravi alla realizzazione e all'esercizio degli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW da collocare a terra. La disposizione – nell'estendere l'applicazione della procedura abilitativa semplificata (PAS) ai suddetti impianti, in linea con quanto previsto dall'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 28 del 2011 – ha, tuttavia, dettato una serie di condizioni, per il riconoscimento della PAS, ulteriori rispetto a quelle indicate dalla normativa statale (ad esempio, l'osservanza delle specifiche tecniche imposte dal legislatore statale al diverso fine di accedere agli incentivi nazionali o peculiari vincoli di distanze minime), alla cui mancanza conseguiva l'obbligatoria applicazione dell'autorizzazione unica. In tema di realizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, "l'influsso determinante è stato dato dalla normativa europea che, lungo un percorso inaugurato dalla direttiva 2001/77/CE, in vista dell'obiettivo di promuovere il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore, nonché di semplificare i procedimenti autorizzatori". In attuazione di tali indicazioni, il d.lgs. n. 28 del 2011 ha puntualmente disciplinato le varie ipotesi in cui l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili è possibile all'esito di una procedura semplificata. In questo quadro, la norma impugnata, nella parte in cui stabiliva condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale per il rilascio

della PAS, introduceva "ingiustificati aggravi per la realizzazione e l'esercizio degli impianti in questione, in contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea" (sentenze nn. 177 del 2018, 13 del 2014, 44 del 2011).

2.6.7.10. La previsione di ulteriori condizioni per l'applicazione della procedura abilitativa semplificata (PAS) agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore a quella indicata dalla disciplina statale (opzione preclusa al legislatore lucano)

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 7 della legge della Regione Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui stabiliva ulteriori condizioni per l'applicazione della procedura abilitativa semplificata (PAS) agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore alla tabella A) dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003, in mancanza delle quali era preclusa persino l'autorizzazione unica. In relazione a detti impianti – impianti eolici di potenza compresa fra 0-60 Kw e impianti fotovoltaici a terra con potenza compresa fra 0-20 kW – le linee guida, di cui al d.m. 10 settembre 2010, si limitano a prescrivere la PAS, senza richiedere altri requisiti. La norma impugnata, invece, fissava, per il rilascio dell'autorizzazione con procedura semplificata, con riferimento agli impianti fotovoltaici, ulteriori condizioni tecniche inerenti al rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile, alle dimensioni degli impianti, nonché alle caratteristiche delle schermature e recinzioni, a distanze minime; e, con riguardo agli impianti eolici, ulteriori condizioni tecniche inerenti alle dimensioni degli impianti, alla localizzazione, alle distanze minime. Simili condizioni erano diverse e aggiuntive rispetto a quelle stabilite dal legislatore statale per il rilascio della PAS. Esse, pertanto, si traducevano in ingiustificati aggravi per la realizzazione e l'esercizio degli impianti, "addirittura preclusivi degli stessi, ove si consideri che non è neanche prevista l'applicabilità del regime dell'autorizzazione unica nel caso di mancato rispetto delle condizioni prescritte. Ciò è in contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea" (sentenze nn. 177 del 2018, 13 del 2014, 44 del 2011).

2.6.7.11. La (illegittima) previsione di una distanza minima non inferiore a 1 km tra impianti eolici o fotovoltaici e altri impianti di energia rinnovabile, quale condizione ulteriore per accedere alla procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti di potenza nominale non superiore a 200 kW (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **286** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 32 della legge della Regione Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui, introducendo le lettere a.3) e b.3) del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 8 del 2012, prevedeva una distanza minima tra gli impianti eolici o fotovoltaici e gli altri impianti dello stesso tipo (o altri impianti di energia rinnovabile presenti o autorizzati) non inferiore a 1 km misurato tra i punti più vicini del perimetro dell'area occupata dall'impianto. In base ai principi fondamentali in materia di energie rinnovabili, desumibili dalle Linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010, dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.lgs. n. 28 del 2011 e il cui rispetto si impone al legislatore regionale, il margine di intervento riconosciuto a quest'ultimo per individuare le aree e i siti non idonei non permette che le Regioni prescrivano limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime; ciò contrasterebbe con il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, posto dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea. Pertanto, la soluzione adottata dalla Regione Basilicata, "stabilendo in via generale – ed escludendo così un'istruttoria e una valutazione in concreto dei luoghi da operare in sede procedimentale – vincoli di distanze minime per la collocazione degli impianti non previste dalla disciplina statale e valevoli sull'intero territorio regionale", non garantiva il rispetto dei suddetti principi fondamentali e non permetteva un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti (sentenze nn. 69 del 2018, 13 del 2014 e 44 del 2011), in violazione del principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, attuato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 28 del 2011, che puntualmente disciplina le varie ipotesi in cui l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili è possibile all'esito di una procedura abilitativa semplificata (PAS). La norma impugnata ha rinnovato sostanzialmente i vizi che hanno condotto la sentenza n. 86 del 2019 a dichiarare illegittimi *in parte qua* gli artt. 5 e 7 della legge lucana n. 21 del 2017. Anch'essa, infatti, ha introdotto ingiustificati aggravi per la realizzazione e l'esercizio degli impianti attraverso la

prescrizione di condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle fissate dal legislatore statale per il rilascio della PAS. Il contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili si rivelava ancora più radicale per il fatto che il mancato rispetto delle condizioni stabilite dal legislatore regionale comportava l'inapplicabilità del regime dell'autorizzazione unica, prevista invece per gli impianti fotovoltaici ed eolici con potenza massima fino a 200 kW, con la conseguenza che i nuovi ingiustificati aggravi potevano giungere a impedire del tutto la costruzione e l'esercizio degli impianti.

2.6.7.12. La (illegittima) previsione di una disponibilità minima di suolo quale condizione ulteriore per accedere alla procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti solari di conversione fotovoltaica di potenza nominale non superiore a 200 kW (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **286** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 32 della legge della Regione Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui, introducendo la lett. b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge regionale n. 8 del 2012, prevedeva, quale ulteriore condizione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) con potenza nominale non superiore a 200 kW, che gli impianti solari di conversione fotovoltaica dovessero avere la disponibilità di un suolo di estensione pari o superiore a 3 volte la superficie del generatore fotovoltaico, attraverso l'asservimento di particelle catastali contigue, sul quale non poteva essere realizzato altro impianto FER. La disciplina sul regime abilitativo degli impianti FER è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», i cui principi fondamentali, vincolanti per il legislatore regionale, si desumono dalle linee guida contenute nel d.m. 10 settembre 2010, dal d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.lgs. n. 28 del 2011. "Tale normativa è ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, in conformità con la normativa dell'Unione europea". L'assenza, nel contesto dei detti principi, della previsione di superfici minime per l'accesso alla procedura abilitativa semplificata (PAS) di impianti fotovoltaici, fa sì che non fosse compatibile con essi la norma impugnata, che, richiedendo invece la disponibilità di una superficie pari almeno al triplo di quella del generatore, si traduceva in un ingiustificato aggravio per la realizzazione e l'esercizio degli impianti, in contrasto con il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili. Inoltre, la condizione stabilita dal legislatore regionale poteva addirittura precludere in assoluto la realizzazione degli impianti, poiché non era prevista l'applicabilità del regime dell'autorizzazione unica ove la condizione non fosse rispettata. In definitiva, sono emersi vizi analoghi a quelli che la sentenza n. 86 del 2019 ha accertato con riferimento all'art. 7 della legge regionale n. 21 del 2017, che prescriveva (oltre a vincoli di distanze) lotti minimi per gli impianti eolici e un determinato rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile per gli impianti fotovoltaici a terra.

2.6.7.13. I limiti all'utilizzo della procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti fotovoltaici ed eolici (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **86** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6 e 7 della legge della Regione Basilicata n. 21 del 2017, censurati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nell'assoggettare a procedura abilitativa semplificata (PAS) gli impianti di energia da fonti rinnovabili di potenza a partire da 0 kW, non farebbero salvo il regime della comunicazione previsto dalle linee guida nazionali di cui al d.m. 10 settembre 2010. Nel quadro di semplificazione delle procedure autorizzative delineato dal d.lgs. n. 28 del 2011, accanto all'autorizzazione unica (AU) e alla PAS, è prevista la mera comunicazione al Comune di inizio dei lavori – corredata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato – per la realizzazione e l'esercizio di alcune tipologie di piccoli impianti per la produzione di energia elettrica, calore e freddo da fonti di energia rinnovabili (FER), assimilabili ad attività edilizia libera. Le linee guida ricomprendono in tale categoria impianti eolici e fotovoltaici contraddistinti da specifiche caratteristiche strutturali, tassativamente individuate. Si tratta di una disciplina speciale, la cui applicabilità è condizionata dalla sussistenza dei requisiti strutturali degli impianti tassativamente indicati dal legislatore statale. Su tale disciplina non incidono le norme impugnate che hanno un diverso ambito di applicazione, "proprio perché dettano i limiti all'utilizzo della PAS per gli impianti solari fotovoltaici e per gli impianti eolici in generale, senza interferire con la speciale disciplina inerente al regime di comunicazione previsto (…) dal legislatore statale per specifiche tipologie di impianti eolici e solari fotovoltaici, tassativamente individuate sulla base non dell'esclusivo elemento della potenza, ma di peculiari caratteristiche strutturali".

2.6.7.14. L'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di nuovi impianti fotovoltaici a terra ed eolici, proposti da soggetto già titolare di altre autorizzazioni, in caso di superamento della soglia di potenza di 200 kW (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **86** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6 della legge della Regione Basilicata n. 21 del 2017, censurati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabiliscono che sono assoggettati al rilascio dell'autorizzazione unica e non alla procedura abilitativa semplificata (PAS) la costruzione e l'esercizio di nuovi impianti fotovoltaici a terra ed eolici, anche ubicati nello stesso territorio comunale, proposti da un soggetto già titolare di altre autorizzazioni ottenute tramite PAS o che siano riconducibili allo stesso centro decisionale *ex* art. 2359 cod. civ. o per qualsiasi altra relazione, anche di fatto, sulla base di univoci elementi, la cui potenza nominale, sommata tra loro e con quella dell'impianto già autorizzato, superi la soglia di potenza di 200 kW. Il d.m. 10 settembre 2010, recante le Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, con riguardo agli interventi soggetti a PAS, dispone che i limiti di capacità di generazione e di potenza sono da intendere come riferiti alla somma delle potenze nominali, per ciascuna fonte, dei singoli impianti di produzione appartenenti allo stesso soggetto o su cui lo stesso soggetto ha la posizione decisionale dominante, facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica. "Si tratta chiaramente di una norma antielusiva, volta a impedire surrettizi frazionamenti degli impianti, finalizzati a rendere possibile l'autorizzazione semplificata (basata sul silenzio-assenso) in luogo dell'autorizzazione unica, con conseguente esclusione della valutazione di compatibilità ambientale. Tale norma, unitamente all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, che impone alle Regioni di individuare i casi in cui la presentazione di più progetti per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili e localizzati nella medesima area o in aree contigue sono da valutare in termini cumulativi nell'ambito della valutazione di impatto ambientale, muove dal presupposto (…) che, per quanto sia rilevante l'obiettivo di incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili, appare altrettanto meritevole di tutela l'interesse a una corretta valutazione dell'impatto ambientale degli impianti di cui si discute, al fine di non sacrificare oltre ogni ragionevole limite il bene ambientale nel suo complesso. A questo scopo, il legislatore statale ha stabilito che, in presenza di più istanze dirette alla installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili (…), l'amministrazione competente può legittimamente trarre la conclusione di trovarsi al cospetto di un unico progetto, con la conseguenza di assoggettare il medesimo a verifica di compatibilità ambientale in caso di superamento delle soglie di potenza previste dalla normativa di settore, allorquando il collegamento funzionale tra le istanze si desuma da alcuni elementi indiziari o sintomatici dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, quali la unicità dell'interlocutore che ha curato i rapporti con l'Amministrazione, l'identità della società cui vanno imputati gli effetti giuridici della domanda di autorizzazione e la unicità del punto di connessione". In questo contesto, le norme impugnate mirano al medesimo scopo, individuato dal legislatore statale, di "evitare comportamenti surrettizi dei privati che, mediante una artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione di una normativa che potrebbe rivelarsi più gravosa rispetto a un'altra". Esse, "lungi dal porsi in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di energia", "ne costituiscono specifica attuazione" e "implicano il rispetto di tutti i requisiti spaziali" stabiliti dalla normativa statale.

2.6.7.15. Il divieto di cessione a terzi, costituenti un unico centro decisionale, di più impianti fotovoltaici a terra ed eolici autorizzati con la procedura abilitativa semplificata (PAS) in caso di superamento della soglia di 200 kW (opzione preclusa al legislatore lucano)

La sentenza n. **86** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 5 e 6 della legge della Regione Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui stabilivano il divieto di cessione a terzi, costituenti un unico centro decisionale, di più impianti fotovoltaici a terra ed eolici, autorizzati con la procedura abilitativa semplificata (PAS), qualora la somma delle potenze di tali impianti superasse la soglia di 200 kW. Poiché un simile divieto non è contemplato dalla normativa statale che fissa i principi fondamentali della materia, è risultato palese il contrasto delle norme denunciate con tali principi. "Si tratta di un divieto che non può legittimamente fondarsi sul silenzio del legislatore statale, in quanto si risolve in una limitazione di un diritto – quello di cedere gli impianti – che costituisce espressione della

libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. (…), strumentalmente connessa al diritto di proprietà (degli impianti), tutelato dall'art. 42 Cost., per cui la Costituzione stabilisce una riserva di legge". La dichiarazione di illegittimità, per violazione degli artt. 42 e 117, terzo comma, Cost., è stata pronunciata anche in riferimento allo stesso divieto contenuto nel successivo art. 7 della legge regionale.

2.6.7.16. La previsione quale unico impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili di più impianti riconducibili a un unico centro decisionale (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **86** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 7 della legge della Regione Basilicata n. 21 del 2017, censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che, qualora più impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili siano riconducibili a un unico centro decisionale, devono essere considerati come un unico impianto soggetto agli adempimenti prescritti dagli artt. 5 e 6 per gli impianti di potenza maggiore (fino a 200 kW), ove sussistano le condizioni spaziali previste dalla normativa statale. Le linee guida, di cui al d.m. 10 settembre 2010, ai fini dell'applicazione della procedura abilitativa semplificata (PAS), stabiliscono che i limiti di capacità di generazione e di potenza sono da intendere come riferiti alla somma delle potenze nominali, per ciascuna fonte, dei singoli impianti di produzione appartenenti allo stesso soggetto o su cui lo stesso soggetto ha la posizione decisionale dominante, facenti capo al medesimo punto di connessione alla rete elettrica. "La *ratio* antielusiva sottesa a tale previsione, volta a evitare comportamenti surrettizi dei privati che, mediante una artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione di una normativa che potrebbe rivelarsi più gravosa rispetto a un'altra, è la stessa che contraddistingue anche la norma regionale". Essa, "lungi dal porsi in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, ne costituisce attuazione".

2.6.7.17. L'assoggettamento a un'unica autorizzazione regionale dei progetti di due o più impianti eolici o fotovoltaici, cumulativamente (ma non singolarmente) superiori alla soglia di potenza di 200 kW, ove riconducibili a un medesimo soggetto o centro decisionale (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **286** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 32 della legge della Regione Basilicata n. 38 del 2018 il quale, sostituendo il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale n. 8 del 2012, assoggetta a un'unica autorizzazione regionale i progetti di due o più impianti eolici o fotovoltaici che, singolarmente considerati, hanno potenza inferiore a 200 kW, ma che, considerati cumulativamente, abbiano una potenza complessiva superiore a tale soglia, qualora siano riconducibili a un solo soggetto (persona fisica o giuridica) ovvero allo stesso centro decisionale ai sensi dell'art. 2359 cod. civ. o per qualsiasi altra relazione sulla base di univoci elementi che fanno presupporre la costituzione di un'unica centrale eolica o fotovoltaica. Similmente a quanto affermato nella sentenza n. 86 del 2019 in relazione ad analoghe previgenti norme regionali, la censurata disposizione "mira al medesimo scopo antielusivo individuato nel paragrafo 11.6 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 e nell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011". Più precisamente, "mira a evitare comportamenti surrettizi dei privati che, attraverso un'artificiosa parcellizzazione degli interventi di propria iniziativa, risultino in concreto preordinati a eludere l'applicazione della normativa più gravosa riservata agli impianti più grandi. A tal fine, la norma impugnata individua alcuni indici sintomatici dell'unicità dell'operazione imprenditoriale, suggeriti dal legislatore statale, indici che si compendiano nel criterio dell'unicità dell'interlocutore che ha curato i rapporti con l'amministrazione e dell'identità della società alla quale vanno imputati gli effetti giuridici della domanda, criterio non disgiunto da quello della contiguità spaziale, richiesto dalla normativa statale ed espresso dalla previsione regionale che gli impianti siano reciprocamente posti rispetto ad altri ad una distanza inferiore ad 1 Km valutata a partire dal centro di ciascun aerogeneratore". Si tratta, dunque, "di previsioni che, lungi dal porsi in contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di energia, (…) ne costituiscono specifica attuazione e comunque implicano il rispetto di tutti i requisiti spaziali stabiliti a tal proposito dalla normativa statale". La conformità della norma regionale ai principi fondamentali statali, di cui la prima costituisce attuazione specifica in funzione antielusiva, ha attestato anche il rispetto dei principi di legalità e buon andamento.

2.6.7.18. La sospensione della procedura abilitativa semplificata (PAS) nelle aree interessate da progetti di impianti di energia da fonti rinnovabili presentati per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale fino alla conclusione del procedimento autorizzativo (norme della Regione Basilicata)

La sentenza n. **286** ha dichiarato non fondata, per inconferenza dell'evocato parametro interposto, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 37 della legge della Regione Basilicata n. 38 del 2018 il quale, aggiungendo il comma 5 nell'art. 14 della legge regionale n. 8 del 2012, stabilisce la sospensione della procedura abilitativa semplificata (PAS) nelle aree interessate da progetti presentati per il rilascio dell'autorizzazione unica regionale fino alla conclusione del procedimento autorizzativo. Il ricorrente, nel censurare la sospensione della PAS, ha invocato il principio relativo al termine di conclusione dei procedimenti *ex* art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, che fissa il termine in relazione al procedimento di autorizzazione unica regionale, asserendone l'applicabilità anche alla PAS. Tale assunto si è rivelato inesatto in quanto la PAS è disciplinata dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. La Corte ha comunque osservato che la norma impugnata prevede una sospensione della PAS temporanea e limitata a certe aree, cercando di conciliare l'interesse ambientale (tutelato dalla diffusione delle fonti di energia rinnovabile) e quello imprenditoriale con quello alla tutela del paesaggio (potenzialmente pregiudicato dalla concentrazione di impianti nella stessa area).

2.6.7.19. La considerazione cumulativa degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ai fini della verifica di assoggettabilità a VIA (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **286**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

2.6.7.20. L'illegittimo divieto di costruire, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. **148** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 18, comma 3, della legge friulana n. 11 del 2015, nella parte in cui non consentiva la costruzione, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, di manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici. La disposizione, dettata in materia di utilizzazione delle acque, conteneva, infatti, il divieto assoluto di realizzazione di qualsivoglia manufatto, negli argini fluviali, per la produzione di energia idroelettrica, senza neppure prevedere, come eccezione, la possibilità di realizzare opere compatibili con l'esigenza di prevenire rischi idrogeologici. La Corte ha preliminarmente ribadito il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale con il d.lgs. n. 387 del 2003. Ulteriori princìpi fondamentali sono stati poi fissati dalla legge n. 239 del 2004, che costituisce «legislazione di cornice» per la materia dell'energia. Pertanto, è "alla stregua di tali princìpi che va scrutinata la disposizione censurata. Il citato d.lgs. n. 387, all'art. 12, commi 3 e 4, prevede che "la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla Regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico". Il successivo comma 10 dello stesso articolo disciplina le modalità di approvazione delle linee guida in Conferenza unificata ed il contenuto delle stesse. Esse perseguono l'obiettivo "di assicurare un corretto inserimento degli impianti nel territorio". In questo contesto le Regioni possono individuare aree e siti non idonei all'installazione di impianti alimentati da fonti di energia alternativa e porre limitazioni e divieti in atti programmatori o pianificatori, ma con le prescritte modalità procedimentali. Le linee guida indicano appunto i criteri e i principi che a tal fine le Regioni sono tenute a rispettare. Conseguentemente è stato ribadito che "l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, con le relative linee guida, appartiene ai princìpi fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione

nazionale dell'energia»; sicché il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale per individuare «le aree e i siti non idonei» alla installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale" (sentenze nn. 69 del 2018, 13 e 199 del 2014, 308 del 2011). A tali conclusioni si perviene nonostante la "clausola di salvezza" contenuta nell'art. 19 dello stesso d.lgs. n. 387 del 2003. La Corte ha, infatti, affermato che "la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome «deve (…) coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia»" (sentenze nn. 298 del 2013 e 275 del 2011). Nell'ipotesi in cui la disciplina relativa alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili intersechi anche gli ambiti di diverse competenze legislative, nazionali e regionali, "l'armonizzazione profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili" (sentenze nn. 224 del 2012, 308 del 2011 e 119 del 2010). Conclusivamente, nella fattispecie oggetto di giudizio "i richiamati principi fondamentali della materia richiedono (…) che la produzione di energia idroelettrica sia favorita e quindi con essi è incompatibile una norma regionale, quale quella censurata, che ne faccia divieto in alcuni siti ponendo una prescrizione assoluta di immodificabilità, nella specie, degli argini fluviali. La competenza regionale in materia di utilizzazione delle acque non legittima tale divieto assoluto, ma comporta solo che il favore che assiste la produzione dell'energia idroelettrica debba essere bilanciato, nell'apposito procedimento, con le esigenze sottese alla competenza regionale in materia di acque. Pertanto, la *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata comporta che la possibilità di realizzazione di manufatti negli argini fluviali sia bilanciata dall'esigenza di prevenire ogni rischio idrogeologico".

2.6.8. "Coordinamento della finanza pubblica"

2.6.8.1. Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica

i) Il sistema sanzionatorio e premiale inerente al regime di pareggio di bilancio e operante in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale (applicabilità alle autonomie speciali)

"È costante orientamento di questa Corte che, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica funzionale al rispetto dei vincoli europei e nazionali, spetti al legislatore statale creare un omogeneo sistema di sanzioni e premi sul territorio nazionale e quindi anche per gli enti locali appartenenti alle autonomie speciali. Per le medesime esigenze di uniformità, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali viene attribuito alla Corte dei conti anche nei territori caratterizzati dall'autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenza n. 40 del 2014). (…) il carattere dell'omogeneità su base nazionale riguarda la tipologia delle sanzioni e dei premi e le connesse modalità di applicazione, non già le peculiarità delle regole afferenti alla disciplina del complesso della finanza provinciale. Sotto il profilo della necessaria uniformità delle regole, è stato affermato che «costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti per le Regioni e le Province autonome, le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa imposti a Regioni ed enti locali, le quali operano nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti» (sentenza n. 190 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 289 del 2008, con riferimento agli enti ad autonomia ordinaria), posto l'evidente rapporto di strumentalità che lega le decurtazioni di natura finanziaria necessarie agli obiettivi di finanza pubblica. In questo ambito, viene in rilievo il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento e, quindi, l'esigenza che lo Stato individui le misure puntuali «eventualmente necessari[e] perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata (sentenza n. 376 del 2003)» (sentenza n. 229 del 2011). Dunque, anche per gli enti locali appartenenti all'autonomia speciale il sistema sanzionatorio «costituisce naturale deterrente per ogni singola infrazione degli enti territoriali ai vincoli di finanza pubblica [e pertanto] non può essere ipotizzata una differenziazione per gli enti operanti nelle autonomie speciali in relazione ad un aspetto […] che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata (sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 101 del 2018). Per quel che riguarda l'accesso ai sistemi premiali, valgono le stesse considerazioni inerenti ai meccanismi sanzionatori, considerata la speculare correlazione tra le due tematiche". Così la sentenza n. **77** per la cui disamina si veda altresì la voce *L'applicazione agli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano del sistema sanzionatorio e premiale inerente al regime del pareggio di bilancio* in *L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – Le relazioni*

finanziarie tra Stato e autonomie speciali – Il contributo alla finanza pubblica.

2.6.8.2. Il contenimento della pressione tributaria

i) La proroga al 2018 della sospensione dell'efficacia di leggi regionali e deliberazioni comunali che prevedono, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per il 2015, aumenti di tributi e addizionali attribuiti alle autonomie territoriali con legge dello Stato

La sentenza n. **46** ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost. – dell'art. 1, comma 37, della legge n. 205 del 2017 che proroga all'anno 2018 la sospensione (disposta per il 2016 dall'art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015 e già prorogata, per il 2017, con l'art. 1, comma 42, lett. a, della legge n. 232 del 2016) dell'efficacia di leggi regionali e deliberazioni comunali, nella parte in cui prevedono, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per il 2015, aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti a Regioni ed enti locali con legge dello Stato. Similmente a quanto rilevato dalle sentenze nn. 135 del 2017 e 75 del 2018 (rese su analoghe questioni relative alle citate disposizioni del 2015 e del 2016), la Corte ha imputato alla ricorrente di non avere fornito "la concreta indicazione di elementi pertinenti, da cui poter effettivamente desumere l'asserita alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi per farvi fronte". Inoltre, il blocco "non attiene a tributi propri regionali, bensì, solo a tributi regionali derivati di fonte statale, rispetto alla cui consistenza le facoltà delle Regioni sono anch'esse disciplinate dalla legge statale, che può pertanto ben sospenderne l'esercizio (a maggior ragione se, come nella specie, in modo temporaneo e limitatamente al solo aumento delle aliquote dei tributi anzidetti), in vista dell'attuazione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 284 del 2009)".

2.6.8.3. Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi

i) L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, l'analoga voce in *Gli enti locali – Le funzioni amministrative*.

2.6.8.4. La spesa sanitaria

i) La legittima limitazione dell'autonomia regionale in materia di tutela della salute per ragioni di finanza pubblica e la natura di principi fondamentali delle norme che perseguono la riduzione delle spese per il personale

"La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare 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». Tali limiti si iscrivono in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni dell'assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario»" (sentenza n. 193 del 2007). "Il legislatore statale può dunque «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obbiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari»" (sentenza n. 52 del 2010). Così la sentenza n. **90** ove si è ribadita la natura di principi fondamentali di talune previsioni contenute nelle leggi nn. 296 del 2006 e 191 del 2009. Quanto alla prima, la sentenza n. 120 del 2008 ha riconosciuto che essa "incide su un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico», senza definire gli strumenti finalizzati ad attuare il generale obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, e integra, pertanto, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica". Quanto alla seconda, la sentenza n. 73 del 2017 ha ugualmente ravvisato "la natura di principio fondamentale, diretto al contenimento della spesa sanitaria e perciò espressivo di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica".

ii) La contrazione dell'autonomia regionale conseguente alla grave e sistematica violazione dei principi della finanza pubblica e la necessità di garantire a tutti gli utenti il regime di assistenza sanitaria ritenuto intangibile dallo Stato

La sentenza n. **233** ha ribadito che, "quando una Regione viola gravemente e sistematicamente gli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica, come nel caso che conduce alla nomina del commissario ad acta, allora essa patisce una contrazione della propria sfera di autonomia, a favore di misure adottate per sanzionare tali inadempimenti da parte dello Stato" (sentenze nn. 219 del 2013 e 155 del 2011). "Dal che, più specificamente in tema, il corollario per cui la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenze n. 125 del 2015 e n. 217 del 2010)".

iii) I piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria: il divieto di misure regionali incompatibili e il potere sostitutivo straordinario del Governo (casistica giurisprudenziale)

La sentenza n. **94** ha ribadito che "la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica. In particolare, costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, con la conseguenza che sono vincolanti, per le regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (…), finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti. Infatti tali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure – amministrative o normative – con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un Commissario *ad acta*, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (*ex* art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (sentenza n. 266 del 2016). Sono state così ritenute illegittime le leggi approvate da regioni sottoposte ai vincoli suddetti, che interferivano con i compiti del Commissario ad acta, anche quando questa interferenza era meramente potenziale (tra le più recenti, sentenze n. 247, n. 199 e n. 117 del 2018, n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017). Sulla base di siffatta ricostruzione la Corte ha dichiarato illegittime leggi regionali che, tra l'altro: prevedevano forme di assistenza a persone affette da disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo (sentenza n. 247 del 2018); assicuravano forme di assistenza a persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e con disturbi dello spettro autistico (sentenza n. 199 del 2018); erano finalizzate a incrementare i livelli essenziali di assistenza (sentenza n. 117 del 2018); istituivano il Servizio delle professioni sanitarie e quello sociale professionale presso tutte le aziende sanitarie e ospedaliere (sentenza n. 190 del 2017); individuavano le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività (sentenza n. 106 del 2017); consentivano la proroga del personale precario del Sistema sanitario regionale (sentenza n. 14 del 2017); prevedevano misure di contenimento della spesa sanitaria ma «in modo del tutto disarmonico rispetto alle scelte commissariali (sentenza n. 266 del 2016); semplificavano le procedure di cessione dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture sanitarie e sociosanitarie (sentenza n. 227 del 2015); istituivano fondi straordinari (sentenza n. 141 del 2014); disponevano l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro (sentenza n. 104 del 2013). Benché dunque la giurisprudenza costituzionale offra un'ampia e variegata gamma di leggi regionali dichiarate illegittime per contrasto con gli anzidetti parametri costituzionali, a causa dell'interferenza, anche solo potenziale, con il piano di rientro dal disavanzo sanitario e con i poteri del commissario, essa presenta anche casi nei quali questa interferenza è stata ritenuta insussistente e si è esclusa, di riflesso,

l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata. Ciò è accaduto quando è stata rinvenuta nella disposizione impugnata una finalità diversa da quella della tutela della salute. Così, ad esempio, è stata ritenuta non fondata la questione relativa a una norma regionale che allargava la platea dei beneficiari dell'esenzione dal pagamento del ticket sanitario, includendo i minori affidati dall'autorità giudiziaria a famiglie ospitanti e i minori in adozione, per i primi due anni di presa in carico, sull'assunto della natura socio-assistenziale della disposizione (sentenza n. 172 del 2018)".

iv) L'introduzione di un elemento di flessibilità nella valutazione del concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica e riduzione delle spese del personale in ambito sanitario

La sentenza n. **89** ha reputato non fondata, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 454, della legge n. 205 del 2017, promosse dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. La disposizione, concernente la disciplina del concorso degli enti del Servizio sanitario nazionale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e, in particolare, la riduzione delle spese del personale, ha modificato l'art. 17, comma 3-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011 inserendo, dopo le parole «della spesa di personale», l'inciso «, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo,». La norma, nell'attuale formulazione, stabilisce che «Alla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di cui al comma 3 del presente articolo si provvede con le modalità previste dall'art. 2, comma 73, della legge n. 191 del 2009. La regione è giudicata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento di tali obiettivi. In caso contrario, per gli anni dal 2013 al 2019, la regione è considerata adempiente ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, fino al totale conseguimento nell'anno 2020 degli obiettivi previsti all'articolo 2, commi 71 e 72, della citata legge n. 191 del 2009». La giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato 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. Tali limiti si iscrivono in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni dell'assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario" (sentenza n. 193 del 2007). "Il legislatore statale può, dunque, legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obbiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (sentenza n. 52 del 2010). Tanto premesso, i Giudici hanno collocato il citato comma 454 nel percorso di graduale riduzione delle spese del personale sanitario, che ha preso le mosse dall'art. 1, comma 565, della legge n. 296 del 2006 e che l'evoluzione normativa ha confermato e arricchito con la legge n. 191 del 2009 e con il d.l. n. 4 del 2019. La disposizione censurata si inquadra in una disciplina ispirata a una logica di favore per le Regioni, che valorizza un percorso credibile di raggiungimento dell'equilibrio economico e di graduale riduzione della spesa del personale sanitario, al di là dall'effettivo conseguimento degli obiettivi pianificati, e deve essere interpretata in coerenza con la *ratio* così individuata. "Non è poi senza significato che alla flessibilità così accordata faccia riscontro la conferma dell'ineludibile necessità di conseguire, nell'anno 2020, tutti gli obiettivi previsti dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191 del 2009". Il legislatore, quindi, per un verso, mitiga il rigore delle originarie previsioni di riduzione della spesa per il personale sanitario e, per altro verso, ribadisce il limite invalicabile del raggiungimento, nel 2020, di tutti gli obiettivi previsti. L'inquadramento sistematico del dato testuale, l'analisi del dibattito parlamentare e le argomentazioni della difesa erariale convergono verso l'interpretazione della congiunzione «ovvero» in senso disgiuntivo. Così come, sottolinea la Corte, anche l'esame dei lavori preparatori e del dibattito parlamentare che si è svolto in occasione dell'approvazione della legge n. 145 del 2018 conduce a risultati convergenti. "La previsione di una variazione dello 0,1 per cento annuo si raccorda, dunque, a una disciplina di riduzione delle spese per il personale sanitario, che già demanda alle Regioni la scelta degli strumenti più appropriati per conseguire l'obiettivo e, con riferimento a una più ampia flessibilità, definisce le condizioni per giudicarle adempienti". Conclude la Corte che, così intesa, la disposizione impugnata non invade la sfera di competenza legislativa concorrente attribuita alle Regioni nella materia della tutela della salute, né reca alcun *vulnus* all'autonomia finanziaria delle Regioni.

v) Il necessario coinvolgimento delle Regioni nella determinazione e nel finanziamento dei LEA in un'ottica di leale collaborazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **197**, la voce *La leale collaborazione tra Stato e Regioni nel finanziamento di una spesa costituzionalmente necessaria quale quella relativa ai LEA* in *Il principio cooperativo – L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione*.

vi) Le misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria (attribuzione di poteri straordinari al commissario* ad acta *per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **233**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.*

vii) La spettanza allo Stato del potere di nominare, quale commissario* ad acta *per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, una persona diversa dal Presidente* pro tempore *della Giunta

Si veda, in relazione alla sentenza n. **255**, l'analoga voce in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Fattispecie*.

2.6.8.5. La "rottamazione-*bis*" delle cartelle di pagamento

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **32**, l'analoga voce in *I tributi – La riscossione*.

2.6.8.6. La concessione di contributi a favore di associazioni di mutilati e invalidi (norme della Regione Molise)

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **94**, l'analoga voce in *Tutela della salute – La salute dei cittadini*.

2.6.8.7. La qualificazione delle stazioni appaltanti (opzione preclusa al legislatore sardo)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

2.6.8.8. La (illegittima) previsione dell'iscrizione dei Consorzi e delle società d'ambito in liquidazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti vantati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. **205** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost., dell'art. 9, comma 6, della legge della Regione siciliana n. 10 del 2018, che estendeva l'iscrizione alla piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'art. 9 del d.l. n. 185 del 2008 ai Consorzi e alle Società d'ambito in liquidazione. La disciplina sulla certificazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, introdotta dal d.l. n. 185 del 2008, è stata estesa dal d.l. n. 66 del 2014 a tutte le pubbliche amministrazioni (fermo restando il divieto di rilascio delle citate certificazioni, a pena di nullità, da parte degli enti locali commissariati *ex* art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 e delle Regioni sottoposte a piani di rientro dai deficit sanitari), e mira a favorire lo smobilizzo dei crediti (anche mediante la compensazione con debiti tributari). Le ricordate disposizioni sono state adottate dal legislatore statale nell'esercizio della sua potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, allo scopo di "uniformare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della citata certificazione dei crediti, del procedimento di certificazione e del recupero degli importi assoggettati a compensazione". La disciplina statale, infatti, "salvaguarda inderogabili esigenze di carattere funzionale al fine di garantire l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela" di prevalenti interessi "di rilevo nazionale insuscettibili di frazionamento". La disposizione censurata, inserendo le Società d'ambito in liquidazione tra i soggetti pubblici autorizzati a certificare i crediti vantati nei propri confronti, mediante iscrizione alla piattaforma telematica, si poneva in contrasto con la disciplina statale, producendo in primo luogo "un'estensione soggettiva, in quanto tali società non potrebbero ritenersi appartenere alla categoria delle amministrazioni pubbliche". In secondo luogo, la norma determinava anche un'indebita estensione oggettiva dell'ambito di applicazione, includendo tra le somme certificabili non solo quelle dovute per forniture, ma anche per

somministrazioni e prestazioni professionali. Il legislatore siciliano, pertanto, "intromettendosi nella perimetrazione soggettiva ed oggettiva della certificazione precedentemente descritta, viene a differenziare il proprio ambito territoriale attraverso una prerogativa che gli è preclusa". Infine, la Corte ha sottolineato la necessità di "salvaguardare gli equilibri finanziari e tenere in debito conto le conseguenze finanziarie che si potrebbero produrre a carico del bilancio dello Stato, specie nel caso in cui le somme anticipate ai creditori per conto delle pubbliche amministrazioni a mezzo della compensazione non fossero recuperabili dallo Stato", come sarebbe stato ipotizzabile con riguardo alle Società d'ambito in liquidazione. La previsione di includerle tra i soggetti autorizzati alla certificazione si è rivelata contraria alle esigenze di "un sistema unitario e strutturato in modo da precludere l'accesso di soggetti insolventi o di dubbia solvibilità", come emerge dal già citato divieto di rilascio delle certificazioni per enti locali commissariati e Regioni sottoposte a piani di rientro.

2.7. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)

2.7.1. "Agricoltura"

2.7.1.1. L'utilizzazione dei servizi del SIAN da parte dell'AGEA e degli altri organismi pagatori riconosciuti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

2.7.1.2. La separazione tra le funzioni spettanti all'AGEA quale organismo di coordinamento e organismo pagatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea*.

2.7.2. "Caccia"

2.7.2.1. Il necessario rispetto della normativa statale in materia ambientale, salva la facoltà delle Regioni di innalzare il livello della tutela

"(…) a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata indicazione della materia «caccia» nel novellato art. 117 Cost. – in precedenza, invece, espressamente annoverata tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente – determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale. Difatti, tra le materie in astratto riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost., occorre distinguere quelle che prima della riforma del Titolo V erano esplicitamente elencate nell'ambito della competenza concorrente da quelle che, invece, non lo erano: per le prime, ancor più nettamente che per le seconde, è del tutto evidente la volontà del legislatore costituzionale di farle assurgere al rango della competenza residuale regionale, che, come tale, non incontra più i limiti di quella concorrente. Tanto premesso, va però ribadito che, pur costituendo la caccia materia certamente affidata alla competenza legislativa residuale della Regione – senza che possa ritenersi ricompresa, neppure implicitamente, in altri settori della competenza statale –, anche in tale ambito «è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi» (sentenza n. 139 del 2017). Da ciò consegue che, se da un lato i precipui livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema «non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)», dall'altro quest'ultima ben può, invece, intervenire su tale disciplina «innalzando il livello della tutela» (sentenza n. 174 del 2017) nell'esercizio delle proprie competenze. Ed è proprio in tale ottica, d'altronde, che questa Corte ha disatteso la censura avente ad oggetto una legge della Provincia autonoma di Bolzano nella parte in cui, per alcune specie di animali, aveva modificato il periodo del prelievo venatorio, restringendolo rispetto a quanto previsto dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 (sentenza n. 278 del 2012)". Così la sentenza n. **7** per la cui disamina si veda la voce *La facoltà delle Regioni di innalzare gli standard statali di tutela ambientale, limitando ulteriormente, in attuazione del principio autonomista, le specie cacciabili (norme della Regione Piemonte)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

"(…) a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata indicazione della materia

caccia nel novellato art. 117 Cost. – in precedenza, invece, espressamente annoverata tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente – determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale (...). Tanto premesso, va però ribadito che, pur costituendo la caccia materia certamente affidata alla competenza legislativa residuale della Regione – senza che possa ritenersi ricompresa, neppure implicitamente, in altri settori della competenza statale –, anche in tale ambito è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi" (sentenze nn. 7 del 2019 e 139 del 2017). Così la sentenza n. **10** per la cui disamina si veda la voce *La soggezione dell'attività di allenamento dei cani da caccia alla pianificazione faunistico-venatoria (divieto per il legislatore regionale di definire periodi e zone in cui essa è consentita)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

2.7.2.2. L'obbligo per le Regioni di rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 (inderogabilità in peius)

"Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la materia della caccia rientra, dopo la revisione del Titolo V avvenuta per opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nella potestà legislativa residuale delle Regioni, le quali sono nondimeno tenute a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente, che costituisce oggetto di una competenza statale esclusiva, di carattere trasversale. Più precisamente, tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse (…) all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema da questa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (sentenze n. 7 del 2019, n. 174 del 2017 e n. 303 del 2013)". Così la sentenza n. **16**, per la cui disamina si rinvia alla voce *Il sistema di prenotazione per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori (norme della Regione Veneto)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

La materia della caccia "rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e «l'interesse […] all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017)". Così la sentenza n. **44.**

2.7.2.3. I limiti alla potestà regionale in caso di sovrapposizione con ambiti afferenti alla tutela del bene ambientale

L'esercizio della potestà legislativa residuale in materia di caccia "subisce limiti per effetto della normativa statale quando la materia regionale si sovrappone, per naturale coincidenza, con ambiti afferenti ad interessi diversi che insistono su specifici aspetti del bene ambiente, così che le attribuzioni legislative delle Regioni non possono essere esercitate abbassando lo standard di tutela ambientale previsto dal legislatore nazionale" (sentenze nn. 74 del 2017 e 278 del 2012). Così la sentenza n. **291.**

2.7.2.4. La commercializzazione di fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni gastronomiche (norme della Regione Liguria): il divieto per le Regioni di ampliare le deroghe stabilite dalla legislazione statale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **44**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

2.7.2.5. Le competenze regionali in tema di tassidermia e imbalsamazione (il necessario rispetto dei limiti trasversali inerenti all'attività venatoria)

La sentenza n. **236** ha precisato che l'art. 6, comma 1, della legge n. 157 del 1992, demandando alle Regioni la disciplina dell'attività di tassidermia e imbalsamazione e della detenzione o possesso di preparazioni tassidermiche e trofei, ha attribuito alle stesse, "fin da allora, la facoltà di dettare specifiche disposizioni in una materia che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, è venuta poi a

collocarsi, pur con i medesimi limiti trasversali inerenti l'attività venatoria (sentenza n. 7 del 2019) cui è strettamente collegata, all'interno della competenza residuale regionale".

2.7.2.6. Il recupero della selvaggina ferita fino a 200 metri dal capanno con arma scarica e riposta in custodia (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. **291** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 15, comma 1, lett. m), della legge della Regione Lombardia n. 17 del 2018 in base al quale la selvaggina ferita può essere recuperata fino a duecento metri dal capanno, in attitudine di caccia e con l'uso del cane o del natante, ma con arma scarica e riposta in custodia. "Il recupero del capo ferito da appostamento fisso (…) integra un'attività neutra ai fini della tutela ambientale, poiché deve avvenire con arma scarica e riposta nell'apposita custodia; pertanto, essendo esclusa la possibilità di uccisione di capi aggiuntivi rispetto a quelli già feriti, il recupero non può essere ricondotto alla caccia vagante, che si aggiungerebbe a quella da appostamento fisso prescelta dal cacciatore che spara dal capanno. La norma censurata, che ha allargato il raggio di azione nell'ambito del quale si può procedere al recupero dell'animale, va ricondotta al legittimo esercizio della competenza residuale delle Regioni in materia di caccia, quale disciplina delle modalità di esercizio delle attività afferenti ad essa".

2.7.2.7. La misurazione, secondo l'andamento morfologico del terreno, delle distanze dei capanni di caccia dagli immobili destinati ad abitazione o al lavoro e di quelle per l'uso delle armi da sparo (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. **291** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 15, comma 1, lett. q), della legge della Regione Lombardia n. 17 del 2018 che impone di verificare le distanze dei capanni di caccia dagli immobili destinati ad abitazione o al lavoro e quelle per l'uso delle armi da sparo seguendo l'andamento morfologico del terreno. La Corte ha precisato che le prescrizioni dell'art. 21 della legge n. 157 del 1992, relative al rispetto delle distanze minime dai fabbricati adibiti ad abitazione o al lavoro e dalle vie di comunicazione e dalle strade e al rispetto delle distanze per l'esercizio venatorio e per l'uso dei fucili da caccia, sono estranee alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Gli specifici divieti ivi contemplati "mirano a garantire la tutela di coloro che, trovandosi nei pressi del cacciatore, possono essere coinvolti dalla sua attività; le norme hanno valenza preventiva e sono volte a stabilire condizioni di sicurezza minime, a garanzia della pubblica incolumità". Diversamente, la censurata disposizione, "adottata in tema di modalità di misurazione delle distanze, in quanto volta alla disciplina dell'attività venatoria, ricade nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale in materia di caccia, che è legittimamente esercitata anche quando le prescrizioni tecniche per il suo esercizio sono dettate in vista della tutela di interessi diversi, che si intrecciano o contrappongono a quello del cacciatore e che, nella specie, afferiscono alla pubblica incolumità. La materia su cui ha inciso la legge regionale impugnata è del tutto estranea a quella ambientale, poiché non coinvolge alcun aspetto relativo alla conservazione della fauna e dell'ecosistema".

2.7.3. "Commercio"

2.7.3.1. Esercizio del commercio in forma itinerante: condizioni di spazio e di tempo (norme della Regione Calabria)

La sentenza n. **164** ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 4, comma 1, lett. c), della legge calabrese n. 24 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in quanto, nel modificare l'art. 8 della legge regionale n. 18 del 1999 (che consente ai venditori ambulanti solo le soste per il tempo necessario a servire la clientela, con obbligo di spostarsi, decorso detto tempo, di almeno 500 metri), dispone che i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non sono applicabili se nel medesimo punto non sono presenti altri operatori. Nel rigettare la censura di violazione della competenza statale in materia di concorrenza, la pronuncia ha chiarito che la norma, avendo ad oggetto "la regolamentazione delle condizioni di spazio e tempo per l'esercizio del commercio in forma itinerante, va ascritta alla competenza residuale in materia di commercio spettante alle Regioni *ex* art. 117, quarto comma Cost., essendo del tutto naturale che, nell'ambito di una generale regolamentazione della specifica attività del commercio in forma itinerante, vada compresa anche la possibilità di disciplinarne nel concreto lo svolgimento". La norma non è stata

ritenuta riconducibile alla predetta competenza statale, in considerazione di quanto disposto dall'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 1998, per due ordini di motivi. In primo luogo, perché il d.lgs. n. 114 del 1998 "precede la riforma costituzionale del 2001 che ha affidato allo Stato la competenza esclusiva in materia di concorrenza". Inoltre, perché il citato articolo non si riferisce alla tutela della concorrenza, ma piuttosto, è "ascrivibile alla materia del commercio". Infine, la Corte ha escluso l'asserita disparità di trattamento in danno dei commercianti che esercitano la loro attività su area pubblica in sede fissa i quali, diversamente dagli esercenti itineranti, sono assoggettati alla procedura selettiva per il rilascio dell'autorizzazione e della concessione del posteggio. Infatti, "gli esercenti il commercio itinerante, diversamente da quelli in sede fissa, non potranno mai vantare una sicurezza sul dove e quando poter svolgere la propria attività, rimanendo invero sempre soggetti alla condizione del se e quando si presenterà un altro esercente nel luogo in cui essi operano". La disposizione non assimila di fatto le due categorie quanto alle condizioni di esercizio delle attività, mantenendo diverse le condizioni di accesso.

2.7.3.2. La regolazione, concordata tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, di specifiche misure di prevenzione (necessità che le relative linee guida nazionali siano approvate sentita la Conferenza unificata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

2.7.4. "Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale"

2.7.4.1. L'utilizzazione dei servizi del SIAN da parte dell'AGEA e degli altri organismi pagatori riconosciuti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

2.7.4.2. L'utilizzazione, da parte della Regione, di personale temporaneamente assegnato da altre amministrazioni per la realizzazione di singoli progetti sulla base di appositi protocolli (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **192**, l'analoga voce *in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

2.7.5. "Turismo"

2.7.5.1. Le locazioni turistiche (norme della Regione Lombardia)

La sentenza n. **84** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lett. a), b) e c), della legge lombarda n. 7 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto – nel prevedere il codice identificativo di riferimento (CIR) anche per le locazioni turistiche e le correlate sanzioni amministrative in caso di mancata spendita nella pubblicizzazione dell'offerta – avrebbe irragionevolmente equiparato gli alloggi turistici alle case vacanze, penalizzando i locatori turistici lombardi; e – imponendo preventivi adempimenti amministrativi presidiati da rilevanti sanzioni – avrebbe inciso in modo sproporzionato sull'autonomia negoziale dei locatori. Invero, il legislatore lombardo – nel prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell'offerta turistica – ha inteso "creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche". Le disposizioni censurate "pongono quindi un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, sanzionando i correlativi inadempimenti, senza incidere sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato". Inoltre, "la lamentata differente regolamentazione delle locazioni turistiche (parificata, quanto al CIR, alle case vacanze) rispetto a quella vigente su altre parti del territorio nazionale è una legittima conseguenza dell'esercizio da parte della Regione Lombardia della sua competenza residuale in materia di turismo (competenza, peraltro, già esercitata da altre Regioni)". Il legislatore regionale ha senz'altro inteso estendere ai titolari di appartamenti dati in locazione turistica (equiparati, ai fini che

interessano, alle case vacanze) l'obbligo di previa comunicazione al Comune competente per territorio dell'avvio dell'attività, comunicazione cui consegue l'assegnazione del CIR da utilizzare nella pubblicità. Tuttavia, tale adempimento "va effettuato una sola volta e pertanto non può dirsi eccessivamente gravoso, né eccessivamente gravoso è l'obbligo di indicare il CIR nei siti *web* o nelle altre forme di pubblicità tradizionali, non comportando alcun costo aggiuntivo o l'adozione di particolari accorgimenti organizzativi a carico dei locatori". Infine, le disposizioni impugnate prevedono una sanzione pecuniaria per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata (il cui importo raddoppia in caso di reiterate violazioni) e la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività nei casi più gravi: "gli importi non particolarmente elevati della prima e soprattutto la gradualità delle diverse misure previste non manifestano l'irragionevolezza lamentata".

3. La funzione amministrativa

3.1. La legittimità di previsioni statali che, in materie di competenza esclusiva, vietano alle Regioni di esercitare la funzione amministrativa in via legislativa

Si veda, in relazione alla sentenza n. **28**, l'analoga voce in *La funzione legislativa – Le materie esclusive*.

3.2. La disciplina delle forme di coordinamento e collaborazione tra Stato e Regioni in determinate materie e il divieto di normative regionali unilaterali

La sentenza n. **170** ha richiamato la giurisprudenza costituzionale che, "da un lato, ha ravvisato nell'art. 118, terzo comma, Cost. una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (sentenze n. 274 del 2010, n. 226 del 2010 e n. 167 del 2010); dall'altro, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., ha precisato che forme di collaborazione e coordinamento coinvolgenti compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, ma devono trovare il loro fondamento o presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati" (sentenza n. 104 del 2010).

3.3. Il principio di sussidiarietà verticale e la necessità di un rigoroso scrutinio di proporzionalità per definire un corretto equilibrio tra autonomia regionale e comunale

"All'interno del delicato rapporto tra l'autonomia comunale e quella regionale", la giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **179**, ha precisato che "il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere" (sentenza n. 378 del 2000) e che la competenza regionale "non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni" (sentenza n. 83 del 1997). É richiesto uno scrutinio rigoroso "laddove la normativa regionale non si limiti a conformare, mediante previsioni normative alle quali i Comuni sono tenuti a uniformarsi, le previsioni urbanistiche nell'esercizio della competenza concorrente in tema di governo del territorio, quanto piuttosto comprima l'esercizio stesso della potestà pianificatoria (…). In questi casi, dove emerge come il punto di equilibrio tra regionalismo e municipalismo non sia stato risolto una volta per tutte dal riformato impianto del Titolo V della Costituzione, il giudizio di costituzionalità non ricade tanto, in via astratta, sulla legittimità dell'intervento del legislatore regionale, quanto, piuttosto, su una valutazione in concreto, in ordine alla verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali" (sentenza n. 286 del 1997). Viene in causa il variabile livello degli interessi coinvolti, cui ha attribuito specifica valenza il principio di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.), che porta la Corte a valutare, nell'ambito di una funzione riconosciuta come fondamentale (art. 117, secondo comma, lett. p, Cost.), "quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone. Il giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi".

3.4. Il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative tuttora vigente per le Province autonome

Si veda, in relazione alla sentenza n. **215**, la voce *L'attribuzione ai Presidenti delle Province autonome del potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, in deroga al divieto di abbattimento delle specie protette* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

3.5. L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, l'analoga voce in *Gli enti locali – Le funzioni amministrative*.

3.6. L'adeguamento alla sentenza costituzionale n. 170 del 2017 del disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (rinuncia statale alla chiamata in sussidiarietà per il titolo concessorio unico e opportuno coinvolgimento regionale)

La sentenza n. **42** – nel decidere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Regione Abruzzo a seguito del decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 – ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dello sviluppo economico adottare il suddetto decreto di modifica del precedente decreto ministeriale 7 dicembre 2016 contenente il disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale. La Corte ha ricostruito la complessa sequenza di atti che hanno preceduto l'adozione del decreto oggetto del conflitto, ricordando che il titolo concessorio unico era il titolo minerario che l'art. 38, comma 5 e ss., del d.l. n. 133 del 2014 aveva introdotto in sostituzione dei titoli abilitativi precedenti, vale a dire il permesso di prospezione e di ricerca e la concessione di coltivazione. Si è altresì evidenziato che la sentenza n. 170 del 2017 ha dichiarato illegittimo l'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, nella parte in cui non prevedeva un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto contenente il disciplinare tipo, nonché il successivo comma 10 del medesimo articolo, e che la sentenza n. 198 del 2017 ha annullato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 – intervenuto nel frattempo e contenente l'aggiornamento del disciplinare – "in quanto adottato in via unilaterale e autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione per effetto della precedente declaratoria di illegittimità della norma presupposta". Prima di tale pronuncia di annullamento, in sostituzione del d.m. 25 marzo 2015, è stato adottato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016, successivamente modificato dal decreto 9 agosto 2017 oggetto del conflitto. Nel rigettare il ricorso la Corte ha evidenziato che il decreto censurato ha espunto dal precedente ogni riferimento al titolo concessorio unico in quanto assunto senza il coinvolgimento regionale, ormai richiesto dalla sentenza n. 170 del 2017. Per la Corte "l'evoluzione della vicenda ha comportato di fatto la parziale rinuncia dello Stato alla chiamata in sussidiarietà originariamente realizzata, con conseguente rimozione del vizio del precedente decreto, laddove venivano regolate unilateralmente anche le modalità di conferimento ed esercizio del titolo concessorio unico". Pertanto, "la sostanziale rinuncia alla chiamata in sussidiarietà per il suddetto titolo abilitativo ha determinato l'assenza di una concreta lesione delle attribuzioni costituzionali presidiate dai parametri evocati dalla ricorrente (in tal senso, sentenza n. 114 del 2017)". La Corte, inoltre, ha ritenuto non fondata un'altra censurata riferita all'art. 1, comma 2, del decreto impugnato in base al quale dovrà attuarsi la chiamata in sussidiarietà. È stato, infatti, evidenziato che "alla direzione generale viene conferito specifico mandato di provvedere all'adeguato coinvolgimento regionale" e che "la disposizione ministeriale censurata va interpretata in coerenza con il dettato legislativo – il cui contenuto riproduce – che, in virtù della sentenza n. 170 del 2017, impone l'adeguato coinvolgimento regionale proprio per l'adozione del disciplinare tipo".

3.7. L'(illegittima) attribuzione alla Regione delle competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti, accertamento delle relative violazioni e verifica dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **129**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

3.8. L'utilizzazione dei servizi del SIAN da parte dell'AGEA e degli altri organismi pagatori riconosciuti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*.

3.9. La separazione tra le funzioni spettanti all'AGEA quale organismo di coordinamento e organismo pagatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **161**, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea.*

3.10. L'attribuzione agli ordini forensi di potestà amministrativa per finalità di pubblico interesse

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *L'autonomia degli ordini forensi e il divieto del terzo mandato consecutivo dei consiglieri circondariali* in *I rapporti civili – La libertà di associazione*.

3.11. La (illegittima) paralisi della fondamentale funzione comunale di pianificazione urbanistica nelle more dell'adeguamento degli strumenti regionali e provinciali ai criteri previsti per il contenimento del consumo di suolo (norme della Regione Lombardia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **179**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*.

3.12. La sottrazione della fondamentale funzione comunale di pianificazione urbanistica al potere regionale di allocazione dei compiti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **179**, la voce *La persistente attribuzione all'autonomia comunale della funzione di pianificazione urbanistica e i margini di intervento della legislazione regionale in materia di governo del territorio* in *Gli enti locali – Le funzioni amministrative*.

3.13. L'allocazione in capo alla Regione delle funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti relativi a opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale (norme della Regione Campania)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'urbanistica*.

3.14. Il carattere **extra ordinem** *delle ordinanze del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori colpiti da eventi sismici*

La sentenza n. **246** ha precisato che le ordinanze adottate dal commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori colpiti da eventi sismici "sono *extra ordinem* nel senso che possono essere in deroga a ogni disposizione vigente (art. 25 cod. protezione civile), ma nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo (sentenza n. 44 del 2019)".

4. Il principio cooperativo

4.1. L'intesa e la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali dei relativi requisiti di legittimità e di validità (in materia di prospezione e ricerca degli idrocarburi)

Gli atti d'intesa relativi ai permessi di prospezione e ricerca degli idrocarburi "ricadono nella sfera applicativa del principio di leale collaborazione in materie di competenza concorrente Stato-Regione,

quali la «produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (da ultimo, sentenze n. 170 e n. 114 del 2017), nonché il «governo del territorio» (tra tutte, sentenza n. 117 del 2013). La qual cosa è stata tradotta a livello legislativo dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004 (così le sentenze n. 117 del 2018, n. 131 del 2016 e n. 117 del 2013). La natura dell'intesa fa sì che l'eventuale diniego non possa mai avere carattere generale, come prevedeva, invece, l'art. 37, comma l, della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (…), dichiarato illegittimo (…) con la sentenza n. 117 del 2013. Ciò, infatti, si pone in contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione, che esige il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, nonché l'enunciazione dei motivi di un eventuale diniego, il quale non può risolversi in un mero rifiuto (in tal senso anche le sentenze n. 114 del 2017 e n. 142 del 2016); in assenza di tale enunciazione, infatti, sarebbe frustrata la stessa fase di trattative tesa a superare il dissenso regionale, di cui non sarebbero desumibili le ragioni. L'atto d'intesa, quindi, è il risultato di un apposito procedimento, che trova nella legge e nei principi costituzionali la sua disciplina e i suoi limiti. Non a caso, la stessa Regione ricorrente, con la legge della Regione Basilicata 27 gennaio 2015, n. 4 (…) ha previsto un suo specifico procedimento per regolare le modalità di coinvolgimento delle autonomie locali nel rilascio, o nel mancato rilascio, dell'intesa. Proprio la previsione di una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese (diversamente, ad esempio, da quanto avviene per le intese *ex* art. 8 Cost., di cui alla sentenza n. 52 del 2016), pertanto, rende il rispetto dei vincoli da esso posti, ivi incluso l'obbligo di motivazione, un requisito di legittimità e di validità, sindacabile nelle sedi appropriate". Così la sentenza n. **224** che ha dichiarato inammissibile, per difetto di "tono costituzionale" delle censure, il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Basilicata nei confronti dello Stato in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 5471 del 2018 che ha confermato la sentenza del TAR lucano recante annullamento della deliberazione della Giunta n. 1528 del 2016 con la quale la Regione ha negato l'intesa per il rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi in un'area sita nei Comuni di Potenza e Brindisi di Montagna, convenzionalmente denominata "Masseria La Rocca", su istanza della società Rockhopper Italia spa. "La natura costituzionale delle competenze, infatti, così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti, quando essi trovano un limite nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo (sentenza n. 81 del 2012). Ciò è ancora più vero in casi come quello in esame, ove sono coinvolti anche interessi di privati, che potrebbero risultare pregiudicati dalla mancata giustiziabilità degli atti che incidono su di essi. In casi del genere il giudice amministrativo non si sostituisce all'amministrazione, ma si limita a esercitare, nell'ambito della propria giurisdizione, il controllo sull'esercizio del potere amministrativo da parte della Regione, che la Corte non può essere chiamata a sindacare in sede di conflitto di attribuzione". La ricorrente ha così utilizzato come improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale il conflitto tra enti, che non può surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale.

4.2. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione

4.2.1. La (tendenziale) irrilevanza delle procedure collaborative tra Stato e Regione nel sindacato di legittimità degli atti legislativi (con particolare riguardo ai decreti-legge)

"Le procedure collaborative tra Stato e Regione (…) non rilevano nel sindacato di legittimità degli atti legislativi" (sentenze nn. 278 del 2010, 371 del 2008 e 387 del 2007), "salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (sentenze n. 33 del 2011 e n. 278 del 2010). 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. 251 del 2016, n. 298 del 2009 e n. 79 del 2011)". Così la sentenza n. **233**.

4.2.2. L'inoperatività del principio con riguardo alla procedura di adozione dei decreti legislativi in materie di competenza esclusiva statale (il d.lgs. n. 74 del 2018 di riorganizzazione dell'AGEA)

La sentenza n. **161** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dalla Regione Veneto in relazione al principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.) – dell'art. 15 del d.lgs. n. 74 del 2018 ("Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare"). Per costante giurisprudenza costituzionale, "la

riconduzione alla competenza legislativa statale esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione, in particolare con riguardo alla procedura di adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016)". Nella specie, si è di fronte alla prevalenza della competenza statale esclusiva in materia di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; ne consegue l'esclusione della necessità del ricorso all'intesa.

4.2.3. L'inoperatività del principio con riguardo a materie di competenza legislativa statale esclusiva e nei casi di ricorso alla decretazione d'urgenza (il d.l. n. 113 del 2018 in materia di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi)

La sentenza n. **194** ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità – promosse da diverse Regioni in riferimento al principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.) – degli artt. 1, 12 e 13 del d.l. n. 113 del 2018 recanti norme in materia di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi. Il suddetto principio – che "viene in rilievo negli ambiti in cui si verifica un intreccio di competenze statali e regionali" (sentenza n. 161 del 2019) – non è stato correttamente invocato poiché il legislatore statale ha "esercitato le competenze che la Costituzione gli ha attribuito in via esclusiva in materia di diritto di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi (…). Vero è che (…) l'accoglienza dei migranti prevede l'intervento coordinato di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza" (sentenze nn. 2 del 2013, 61 del 2011, 299 e 134 del 2010, 156 del 2006 e 300 del 2005). A tal fine, tuttavia, "l'art. 118, terzo comma, Cost. nella materia dell'immigrazione contempla l'ipotesi di forme di coordinamento fra Stato e Regioni, stabilite dalla legge statale, soltanto a valle, e cioè in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative, e non a monte, in relazione all'esercizio della stessa funzione legislativa statale che è, e rimane, di competenza esclusiva dello Stato. In ogni caso, nella fattispecie in esame, il legislatore statale è intervenuto con lo strumento del decreto-legge": "la natura e le caratteristiche di tale atto, come risultano dall'art. 77 Cost., escludono in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza".

4.2.4. Il ricorso al procedimento di intesa in caso di inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali (il d.lgs. n. 74 del 2018 di riorganizzazione dell'AGEA)

La sentenza n. **161** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Veneto in riferimento al principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.) – degli artt. 1, comma 3, 2, 3, 4 e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018 ("Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare"). Rispetto a tali disposizioni, relative all'assetto organizzativo dell'Agenzia, "ricorre un inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali". Pertanto, del tutto correttamente, nell'iter di formazione del decreto legislativo, "il Governo ha, in concreto, fatto ricorso al procedimento di intesa e (…) non in modo meramente nominalistico". È intercorso, infatti, un carteggio sullo schema di decreto, a conclusione del quale la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome ha sancito la mancata intesa, visti gli esiti della riunione tecnica del 9 gennaio 2018 in cui è stato raggiunto un consenso di massima sugli emendamenti presentati dalle Regioni e accolti dal MiPAAF, ad eccezione della posizione contraria del Veneto. Al di là di queste circostanze – "che depongono per il superamento del modulo del mero parere, tramite un dialogo che va oltre, per flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza coordinata di atti unilaterali (invio dello schema da parte del Ministro, parere della Regione)" – di tale modifica sostanziale ha dato atto la stessa Regione ricorrente.

4.2.5. Il parere della Conferenza unificata nella procedura di adozione di decreti legislativi incidenti su ambiti materiali di competenza esclusiva statale (il d.lgs. n. 177 del 2016 di riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato)

La sentenza n. **170** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015, impugnato, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, quarto comma, 118 e 120 Cost., nella parte in cui delega il Governo a provvedere con decreto legislativo alla riorganizzazione del Corpo forestale e al suo eventuale assorbimento in altra forza di polizia previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata. Per la Corte le disposizioni in esame "non incidono su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, poiché l'esistenza di competenze amministrative del Corpo forestale nella materia agricoltura e foreste non pone in essere quella fitta trama di relazioni» in cui ravvisare plurimi e distinti interessi da ripartirsi diversamente lungo l'asse della competenza normativa di Stato e Regioni (sentenze n. 251 del 2016 e n. 278 del 2010)". Al riguardo, è stato evidenziato che "dal punto di

vista organizzativo e del personale, la disciplina delle forze di polizia è riconducibile alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. (sentenze n. 81 del 2017, n. 89 del 2015 e n. 327 del 2006). Sotto il profilo funzionale, le attribuzioni interessate sono riconducibili alla materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) e «ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.)" più in particolare, "l'attività delle forze di polizia ha per oggetto la prevenzione dei reati e il mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale (*ex plurimis*, sentenza n. 118 del 2013). (…) All'ordinamento penale, infine, in virtù del costante orientamento (…) (sentenze n. 35 del 2011 e n. 167 del 2010), vanno ricondotte le funzioni di polizia giudiziaria, pure esercitate dal Corpo forestale" (art. 5 del d.lgs. n. 271 del 1989). Inoltre, sempre in linea con la giurisprudenza costituzionale consolidata, la materia forestale di competenza regionale va limitata "alla funzione economico-produttiva del patrimonio boschivo, mentre i profili ambientali sono ascritti alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale" (sentenza n. 105 del 2008)".

4.2.6. La leale collaborazione tra Stato e Regioni nel finanziamento di una spesa costituzionalmente necessaria quale quella relativa ai LEA

"(…) la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost."; "la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma (…) la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività. Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale (sentenza n. 169 del 2017)". Così la sentenza n. **197**.

4.2.7. La necessità dell'intesa in sede di disciplina delle Camere di commercio

Si veda, in relazione alla sentenza n. **225**, la voce *La collocazione del sistema delle Camere di commercio al crocevia di distinti livelli di governo* in *La pubblica amministrazione*.

4.2.8. La leale collaborazione tra Stato e Regioni nell'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **57**, la voce *Il ripristino delle disponibilità economico-finanziarie per il Programma Parallelo della Regione Umbria in ossequio alla sentenza costituzionale n. 13 del 2017* in *L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie ordinarie*.

4.3. Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali

4.3.1. Il coinvolgimento delle autonomie nella gestione del Fondo per la progettazione degli enti locali

La sentenza n. **56** ha dichiarato illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., l'art. 1, comma 1080, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui non richiedeva l'intesa con la Conferenza unificata in relazione al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ivi previsto per la definizione dei criteri e delle modalità di accesso al Fondo per la progettazione degli enti locali istituito dal precedente comma 1079. Il Fondo è rivolto al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche. I relativi interventi "si traducono in lavori edilizi diretti ad adeguare gli edifici e le strutture pubbliche alle norme tecniche di sicurezza delle costruzioni e degli impianti in esse presenti". Combinando il criterio oggettivo

(natura delle opere) e quello teleologico (loro funzione), da utilizzare per la collocazione materiale delle norme, il Fondo è stato ricondotto alle materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile e alla materia esclusiva statale della sicurezza. Pertanto, è stato applicato, con riferimento alla sua disciplina, l'istituto della concorrenza di competenze, non potendo ritenersi prevalente l'attinenza alla materia della sicurezza. Benché la competenza statale sulla sicurezza comprenda la tutela dell'incolumità delle persone (sentenze nn. 77 del 2013, 183 del 2012 e 21 del 2010), la disciplina *de qua* "interseca in modo rilevante, oltre alla materia esclusiva statale della sicurezza, anche le materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile". D'altro canto, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che "le norme tecniche sulle costruzioni, aventi il fine di tutelare l'incolumità pubblica (in particolare, quelle antisismiche), rientrano nella protezione civile e nel governo del territorio" (sentenze nn. 68 del 2018, 232 e 60 del 2017, 272 del 2016, 189 del 2015, 101 del 2013). In presenza di una concorrenza di competenze, si è imposto un coinvolgimento regionale, tramite intesa, nell'adozione del decreto ministeriale previsto dal comma 1080 (sentenze nn. 185, 87 e 78 del 2018, 168 del 2008). Essendo il fondo destinato alla progettazione delle opere pubbliche degli enti locali, lo strumento idoneo a eliminare il *vulnus* costituzionale è stato individuato nell'intesa in sede di Conferenza unificata. Questa conclusione è stata anticipata dalle vicende attuative della norma. Anche in mancanza della previsione di un raccordo con gli enti territoriali, lo schema di decreto attuativo è stato sottoposto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, che ha sancito l'intesa l'8 marzo 2018. Il decreto è stato poi emanato (decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 13 marzo 2018, n. 99) ma non è mai stato pubblicato. In seguito, è stato redatto un nuovo schema di decreto, modificativo di quello non entrato in vigore, sottoposto alla Conferenza unificata, che ha sancito l'intesa il 20 dicembre 2018.

4.3.2. Gli interventi di creazione e consolidamento dei "distretti del cibo" (necessità della previa intesa per l'adozione del decreto ministeriale attuativo)

La sentenza n. **72** ha dichiarato illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120 Cost.), l'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui stabiliva che il decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali ivi previsto per la definizione di criteri, modalità e procedure per attuare gli interventi di creazione e consolidamento dei cosiddetti "distretti del cibo" fosse adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, anziché previa intesa. La categoria dei "distretti del cibo" ricomprende non solo i distretti rurali e agroalimentari di qualità ma anche ulteriori sistemi produttivi locali, "tutti caratterizzati (…) dalla presenza di imprese che variamente esercitano attività agricole e agroalimentari". La disciplina – che persegue numerosi obiettivi, quali "promuovere lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale", "favorire l'integrazione delle attività caratterizzate da prossimità territoriale", "garantire la sicurezza alimentare", "diminuire l'impatto ambientale delle produzioni", "ridurre lo spreco alimentare", "salvaguardare il territorio e il paesaggio rurale attraverso il sostegno alle attività agricole e agroalimentari" e "favorire lo sviluppo economico e industriale territoriale" – interviene "in un ambito caratterizzato da inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze" sia statali che regionali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alimentazione, sostegno all'innovazione per i settori produttivi e agricoltura. In assenza di prevalenza di uno specifico ambito materiale, era "ineludibile, in applicazione del principio di leale collaborazione, la predisposizione, da parte della legge statale – pur pienamente legittimata a intervenire – di un'adeguata modalità di coinvolgimento delle Regioni, con l'obiettivo di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze in questione con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie". Non è stato ritenuto adeguato lo strumento del parere in sede di Conferenza permanente poiché una simile previsione "si esaurisce nell'attribuzione alla Conferenza di un mero ruolo consultivo in relazione al contenuto di un atto predeterminato da un altro soggetto (sentenza n. 171 del 2018)". È stato reputato, invece, necessario che il decreto ministeriale volto a dare attuazione alla legge statale fosse preceduto dall'intesa in sede di Conferenza permanente poiché "solo quest'ultima garantisce il reale coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione del contenuto dell'atto" (sentenza n. 261 del 2017).

4.3.3. Il Fondo per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di efficienza e qualità dei mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale (necessità della previa intesa per l'adozione del decreto interministeriale attuativo)

"(…) ove una norma statale disponga, in materie soggette a potestà legislativa regionale residuale, circa i criteri e le modalità di riparto o riduzione di fondi destinati ad enti territoriali mediante il rinvio a

fonti secondarie di attuazione, occorre prevedere a monte lo strumento dell'intesa" (sentenza n. 273 del 2013). Così la sentenza n. **74** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), dell'art. 1, comma 71, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui non prevedeva che le modalità di utilizzo su base regionale delle risorse relative al Fondo per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di efficienza e qualità dei mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale fossero stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata. Tale decreto interministeriale costituisce lo sviluppo operativo del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (PUMS) poiché definisce le modalità di riparto delle risorse individuate in sede di programmazione. Con riferimento al PUMS, la sentenza n. 78 del 2018 ha già dichiarato illegittimo l'art. 1, comma 615, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui non contemplava alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all'approvazione con d.P.C.m. del Piano e all'emanazione dell'ivi previsto decreto interministeriale di disciplina degli interventi di rinnovo del parco automezzi. Sulla base dei medesimi argomenti addotti in quell'occasione, la Corte ha ribadito che il trasporto pubblico locale rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni; tuttavia, la perdurante incompleta attuazione dell'art. 119 Cost. e la necessità di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti costituzionali, nel contesto della diffusa crisi economica, giustificano interventi statali di finanziamento del settore, purché rispettosi del principio di leale collaborazione che impone "il coinvolgimento decisionale del sistema regionale nella definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse". Essendo il Fondo destinato al trasporto pubblico locale, lo strumento idoneo è stato individuato nell'intesa in sede di Conferenza unificata (sentenza n. 222 del 2005). Nell'ottica dello scrutinio di costituzionalità, è stato reputato irrilevante l'argomento della difesa erariale secondo cui il decreto *de quo* sarebbe stato comunque sottoposto alla Conferenza, prima della sua emanazione, per acquisire l'intesa. Infatti, ciò "non si è tradotto in alcuna previsione normativa in grado di sanare il vizio che inficia la disciplina dell'impiego delle risorse".

4.3.4. La regolazione, concordata tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, di specifiche misure di prevenzione (necessità che le relative linee guida nazionali siano approvate sentita la Conferenza unificata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, l'analoga voce *in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

4.3.5. La nomina del commissario **ad acta** *e del subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria*

La sentenza n. **200**, nel rigettare un ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Calabria, ha dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare il commissario *ad acta* e il subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione, nella riunione del 7 dicembre 2018. Alle articolate censure della ricorrente, sintetizzabili nella dedotta violazione del principio di leale collaborazione e di numerosi parametri (artt. 5, 117, 118, 119 e 120 Cost.) la Corte ha opposto, innanzitutto, il decisivo e assorbente rilievo che "la partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle riunioni del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, non esaurisce (…) le modalità attraverso le quali è attuato il principio di leale collaborazione: modalità che il legislatore può diversamente disciplinare con normative di settore relative a specifici tipi di intervento sostitutivo (sentenza n. 56 del 2018)". Il Collegio ha poi evidenziato che "la disciplina dei piani di rientro e dei connessi commissariamenti è improntata a un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall'azione congiunta del Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, (…): organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro. E alla Regione Calabria erano, appunto, per tal via già ben note le criticità del commissariamento, che giustificavano l'esercizio del potere di sostituzione del commissario, come risulta dai verbali dei predetti Tavolo e Comitato del 20 giugno e 20 luglio 2017 e del 18 luglio 2018, che evidenziavano costanti giudizi negativi sull'andamento della gestione commissariale". Del resto, le "facoltà di audizione e partecipazione della Regione non si estendono (…) all'individuazione nominativa del commissario e del subcommissario, la cui scelta spetta in via esclusiva al Governo". Il Collegio ha

altresì evidenziato che "la stessa delibera di nomina del nuovo commissario chiarisce, da un lato, che l'azione del Governo trae origine dalla verifica dei presupposti per l'avvio della procedura di sostituzione del commissario *ad acta*, *ex* art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009; dall'altro lato, che resta ferma, ai sensi del comma 88 dello stesso art. 2 citato, la gestione commissariale previgente, in continuità con quella seguente, così da consentire al nuovo commissario di avvalersi, al pari del predecessore, della medesima struttura commissariale e, quindi, anche dei subcommissari per il raggiungimento degli obiettivi previsti dai programmi operativi di prosecuzione del piano di rientro". La "spettanza allo Stato della nomina anche di subcommissari trova, tra l'altro, conferma nel rinvio operato – dall'art. 2, comma 85, della legge n. 191 del 2009 – all'art. 4, comma 2, terzo, quarto, quinto e sesto periodo, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (…) in tema di soggetti attuatori. Questi ultimi hanno, infatti, gli specifici compiti (di supporto all'attività del commissario) che sono propri dei subcommissari". Successivamente "al previsto triennio di conclusione dell'originario piano di rientro resta inoltre ferma l'esigenza dell'intervento sostitutivo dello Stato in relazione agli obiettivi non ancora raggiunti da parte della Regione: intervento finalizzato ad assicurare, oltre che l'unità economica della Repubblica, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (sentenza n. 266 del 2016)". Nel caso in esame, la "mancata attuazione del programma operativo per gli anni 2016-2018 costituisce (…) la motivazione alla base della delibera impugnata, essendo stato nominato il nuovo commissario proprio per portare a compimento i risultati non conseguiti con il citato programma operativo e per adottare e attuare i programmi operativi 2019-2021, laddove richiesti dai Tavoli tecnici. L'attuazione del piano di rientro delimita, infatti, temporalmente i compiti commissariali in una dimensione teleologica. Con la conseguenza, appunto, della legittimità – ed anzi della necessità – della continuità dell'azione del commissario, le cui funzioni, (…) come specificate dai programmi operativi, devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali". Infine, dall'art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009 "si evince (…) chiaramente come l'obbligo per il commissario di procedere alla rimozione di provvedimenti, anche legislativi, degli organi regionali che si pongano in contrasto con il programma operativo non in altro consista che nella trasmissione al Consiglio regionale di tali provvedimenti, con l'indicazione dei motivi di contrasto".

4.3.6. Le attribuzioni del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori dell'Italia centrale colpiti dai sismi del 2016-2017 (potere di ordinanza e individuazione delle priorità): necessità della previa intesa con i Presidenti delle Regioni

La sentenza n. **246** ha dichiarato illegittimo, nei limiti e nei termini di cui in motivazione, per violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., l'art. 37, comma 1, lett. a), n. 1-*bis*), e lett. b-*ter*), del d.l. n. 109 del 2018 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 130 del 2018), nella parte in cui prevedeva, rispettivamente, che le ordinanze del commissario straordinario di Governo per la ricostruzione nei territori dell'Italia centrale colpiti dai sismi del 2016-2017 fossero adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, anziché previa intesa con gli stessi, e che le priorità degli interventi nella ricostruzione pubblica fossero stabilite dal commissario straordinario sentiti i vice commissari (cioè i Presidenti di Regione), anziché previa intesa con gli stessi. Le norme censurate, introdotte in sede di conversione, hanno inciso sul precedente assetto delineato dal d.l. n. 189 del 2016 il quale, "in sintonia con il canone di leale collaborazione", prevedeva tanto per le ordinanze quanto per l'individuazione delle priorità l'intesa con i Presidenti di Regione in sede di cabina di coordinamento. "Nel vigore del regime dell'intesa – e, quindi, della codeterminazione del contenuto degli atti – il commissario straordinario ha operato per oltre due anni essendo stato ripetutamente prorogato lo stato di emergenza nazionale (…). Il meccanismo di collegamento rappresentato dalla codeterminazione del contenuto dell'atto oggetto dell'intesa nell'apposita sede della menzionata cabina di coordinamento ha evidentemente operato senza particolari criticità, sia perché inconvenienti o rallentamenti non sono stati segnalati dall'Avvocatura generale dello Stato, sia soprattutto perché lo stesso Governo, nell'adottare il successivo d.l. n. 109 del 2018, (…) non ha modificato – e quindi ha confermato nell'art. 37 (nella sua iniziale formulazione) – la prescrizione dell'intesa". Solo in sede di conversione l'intesa "è stata degradata a parere" con l'approvazione di emendamenti i quali hanno stabilito che il commissario straordinario, sia nell'adottare le ordinanze sia nel fissare le priorità, sentisse i presidenti delle Regioni, senza più necessità dell'intesa. Dagli atti parlamentari non è emersa "la ragione di questa significativa modifica". L'"ingiustificato abbassamento del livello di coinvolgimento delle Regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente", ha leso il principio di leale collaborazione

e gli evocati parametri, "atteso che in generale nella materia della protezione civile e del governo del territorio l'intesa costituisce lo strumento adeguato di coinvolgimento delle Regioni. In particolare nella fattispecie in esame, della ricostruzione a seguito del sisma del 2016, l'intesa (…) era stata ritenuta strumento adeguato in sede di adozione sia del d.l. n. 189 del 2016, sia del d.l. n. 109 del 2018, senza che nessun particolare inconveniente nell'azione amministrativa del commissario straordinario risultasse essere stato denunciato o segnalato. La maggiore adeguatezza dell'intesa rispetto al parere, allorché la norma statale incroci competenze regionali anche solo concorrenti, è stata da ultimo ritenuta nella sentenza n. 72 del 2019". La *reductio ad legitimitatem* ha implicato il ripristino dell'intesa – sia per le ordinanze del commissario sia per la determinazione delle priorità della ricostruzione – laddove era previsto il mero parere dei Presidenti delle Regioni. La Corte ha, peraltro, ritenuto necessaria una modulazione temporale dell'efficacia della pronuncia, venendo in gioco l'"esigenza di salvezza degli effetti utili dell'azione amministrativa già posta in essere in una situazione emergenziale, quale quella conseguente agli eventi sismici del 2016 e del 2017 nell'Italia centrale. Infatti, l'esigenza contingente ed eccezionale – in quanto derivante da una calamità con connotazione di situazione di emergenza nazionale – di continuità dell'azione del commissario straordinario è rilevante sul piano costituzionale (art. 97 Cost.) e comporta la necessaria salvezza degli atti di quest'ultimo, per i quali sia intervenuto, nella vigenza (e in osservanza) della disposizione censurata, il parere favorevole dei (e non già l'intesa con i) Presidenti delle Regioni interessate. In tale situazione l'efficacia retroattiva della (…) pronuncia rischierebbe di incidere negativamente sull'azione amministrativa già utilmente posta in essere dal commissario straordinario, pur non ancora consolidatasi in una situazione esaurita. Ciò (…) rappresenterebbe un fattore di ritardo nella ricostruzione e rimozione dei danni dei suddetti eventi sismici, la cui accelerazione, al contrario, costituisce, tra le altre, la ragione ispiratrice" del d.l. n. 123 del 2019".

4.3.7. La spettanza allo Stato del potere di nominare, quale commissario **ad acta** *per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, una persona diversa dal Presidente* **pro tempore** *della Giunta*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **255**, l'analoga voce in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Fattispecie*.

4.4. Le autonomie speciali e il principio dell'accordo per la definizione delle relazioni finanziarie con lo Stato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **6**, la voce *Il doveroso riconoscimento di risorse adeguate nelle more del compimento della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica (Regione Sardegna)* in *L'autonomia finanziaria – L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome – Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali*.

5. Il potere sostitutivo

5.1. L'intervento sostitutivo del Governo

La sentenza n. **195** ha puntualizzato che, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., "i poteri sostitutivi devono essere esercitati secondo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. (…) la previsione del potere sostitutivo fa (…) sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze (sentenza n. 236 del 2004) e quindi occorre che tale potere sia rispettoso delle autonomie locali. È lo stesso art. 120, secondo comma, Cost. a prevedere l'intervento sostitutivo del Governo, implicante l'assunzione di responsabilità politica del potere esecutivo, quando vi è, in particolare, un'esigenza di tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica dell'ordinamento". Ha affermato la sentenza n. 43 del 2004 che "la Costituzione ha voluto (…) che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali". La protratta inerzia degli enti locali "giustifica la previsione di un potere sostitutivo, che consenta un intervento di organi centrali a salvaguardia di interessi generali ed unitari".

5.2. Le interferenze del potere sostitutivo statale con le competenze regionali e la necessità di rispettare il canone della leale collaborazione

"(…) la disciplina, generale e astratta, del potere sostitutivo e delle sue modalità di esercizio può

essere di per sé idonea a invadere le competenze costituzionali della Regione o a comprimere il principio di leale collaborazione, laddove non preveda adeguati meccanismi di raccordo con gli enti territoriali interessati (sentenza n. 36 del 2018)". Così la sentenza n. **255**.

5.3. La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria

5.3.1. Orientamenti generali

5.3.1.1. Il divieto di misure incompatibili e il potere sostitutivo straordinario del Governo

Si veda, in relazione alla sentenza n. **94**, la voce in *I piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria: il divieto di misure regionali incompatibili e il potere sostitutivo straordinario del Governo (casistica giurisprudenziale)* in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

5.3.1.2. L'incidenza del potere sostitutivo statale su competenze concorrenti e la legittimazione regionale all'impugnativa in via principale

La sentenza n. **247** ha precisato che, "una volta constatato il fallimento dei concordati Piani di rientro, i cui risultati sono accertati attraverso le periodiche verifiche effettuate nell'ambito di Tavoli di lavoro cogestiti, l'intervento dello Stato, attraverso l'istituto del commissariamento, coinvolge una fase di intervento sostitutivo ontologicamente riservato – sul piano normativo e gestionale – alle scelte statali, nell'ambito delle attribuzioni devolute e per le finalità indicate dall'art. 120, secondo comma, Cost.". Per il concreto atteggiarsi delle specifiche opzioni esercitate in ambiti pur riservati, lo Stato può "incidere su competenze regionali concorrenti – come la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica – secondo prospettive che la Regione può rivendicare come menomative, e di là dai limiti tracciati dalle necessità insite nell'intervento in sussidiarietà. Ove così non fosse, d'altra parte, si realizzerebbe una ipotesi di totale sottrazione al controllo costituzionale da parte delle Regioni, circa i possibili ambiti di interferenza con le relative attribuzioni, in tutte le ipotesi in cui lo Stato faccia uso degli eccezionali poteri al medesimo conferiti per surrogare carenze degli enti locali, in particolare sul versante della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Non è quindi contestabile la legittimazione della Regione a far valere i vizi di una normativa che, "pur se inquadrata nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato", determina una "automatica menomazione sul piano delle competenze" e una "significativa interferenza nella sfera regionale, anche sul versante del relativo assetto ordinamentale, riferito, per di più, alla gestione di ambiti di competenza (sanità e coordinamento della finanza pubblica) concorrenti, anche se incisi dall'intervento sostitutivo dello Stato"

5.3.2. Fattispecie

5.3.2.1. La nomina del commissario **ad acta** *e del subcommissario per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario nella Regione Calabria*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, l'analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

5.3.2.2. Le misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria (attribuzione di poteri straordinari al commissario **ad acta** *per l'attuazione degli obiettivi del piano di rientro)*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **233**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

5.3.2.3. La spettanza allo Stato del potere di nominare, quale commissario **ad acta** *per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise, una persona diversa dal Presidente* **pro tempore** *della Giunta*

La sentenza n. **255** ha deciso il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Molise nei confronti dello Stato, dichiarando che spettava a quest'ultimo e, per esso, al Consiglio dei ministri nominare con la delibera del 7 dicembre del 2018 il commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione. La Corte non ha condiviso la tesi regionale secondo la quale l'adozione della citata delibera – recante la nomina del dott. Angelo Giustini a commissario *ad acta*

e della dott.ssa Ida Grossi a sub-commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario della Regione Molise – non solo sarebbe affetta da violazione di legge, in quanto si è nominato commissario *ad acta* persona diversa dal Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, ma integrerebbe anche un'ipotesi di palese carenza di potere in concreto in quanto espressione di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge. In via preliminare, è stata esaminata la composita evoluzione del quadro normativo al fine di verificare se al momento dell'adozione della contestata delibera regionale sussistesse l'obbligo di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta. Più in dettaglio, l'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007 ha previsto la possibilità per il Consiglio dei ministri di nominare un commissario *ad acta* con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione nel caso in cui quest'ultima fosse risultata inadempiente rispetto agli impegni assunti in sede di sottoscrizione del piano di rientro. Tuttavia, la previsione della nomina automatica del Presidente della Giunta regionale quale commissario *ad acta* compare solo successivamente nella versione originaria della legge n. 191 del 2009, all'art. 2, commi 79, 83 e 84. Un mutamento significativo viene operato con legge n. 190 del 2014 che ha introdotto l'incompatibilità tra incarichi istituzionali regionali e la nomina a commissario ad acta per la predisposizione, l'adozione e l'attuazione del piano di rientro. Se inizialmente tale incompatibilità era prevista anche per i commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007, successivamente la legge n. 232 del 2016 li ha esclusi derogando al generale regime di incompatibilità introdotto nel 2014. Alla luce del descritto quadro normativo, il Collegio ha concluso ritenendo che al momento dell'adozione della delibera contestata alla Regione Molise – commissariata ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 159 del 2007 – non si applicava l'incompatibilità introdotta con la legge n. 190 del 2014. Per le Regioni già commissariate, infatti, è stato escluso che "la legge n. 191 del 2009 abbia rappresentato una fonte 'novatrice' di portata tale da aver nella sostanza 'sterilizzato' la precedente disciplina". Tuttavia, le modifiche apportate dalla legge n. 232 del 2016, pur avendo condotto al superamento della regola dell'incompatibilità introdotta dalla legge n. 190 del 2014, non hanno comportato anche il ripristino della regola della nomina automatica del Presidente della Regione. In altri termini, la scelta di derogare al regime dell'incompatibilità, compiuta con la legge n. 232 del 2016, non ha come conseguenza implicita ed automatica la reviviscenza delle norme in precedenza abrogate (con le quali si prevedeva la nomina a commissario *ad acta* del Presidente della Giunta regionale), in quanto "il ripristino di norme abrogate è un fatto eccezionale, ammesso solo se disposto dal legislatore in modo espresso, o comunque sia tramite l'abrogazione di norma a sua volta abrogatrice". Conseguentemente, per la Corte al momento dell'adozione della delibera il Consiglio dei ministri poteva discrezionalmente nominare quale commissario *ad acta* tanto il Presidente della Regione quanto un altro soggetto. Alla luce del quadro legislativo riferito, sono state dichiarate non fondate le varie censure proposte. In particolare, non è stato condiviso un primo motivo di ricorso fondato sull'asserita violazione del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione, nonché degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., ritenendosi diversamente che "l'esercizio del potere sostitutivo trova giustificazione nella circostanza che all'allegato dato positivo inerente ai LEA non corrisponde un risultato positivo relativo al rientro dal disavanzo economico-finanziario, confermandosi così la complessa inefficienza del sistema sanitario regionale" (sul collegamento stretto fra la verifica economico-finanziaria e la capacità della Regione di assicurare i LEA, che deve essere reso esplicito attraverso un'analitica quantificazione, v. sentenze n. 197 del 2019 e n. 51 del 2013). Inoltre, non essendovi obbligo *ex lege* di nominare il Presidente della Regione commissario ad acta, da un lato, e sussistendo i presupposti per instaurare e mantenere il commissariamento della Regione, dall'altro, "la scelta di far cadere la nomina su persona diversa dal Presidente della Regione non risulta lesiva delle attribuzioni regionali". Quanto al secondo motivo di ricorso, fondato sull'asserita violazione della disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi e del principio di leale collaborazione, con menomazione delle attribuzioni costituzionali regionali, conferite dagli artt. 117, terzo comma (in materia di tutela della salute), e 118 Cost., la Corte ha evidenziato come la scelta del Consiglio dei ministri sia stata effettuata a seguito di un constante confronto con l'amministrazione centrale, tenuto conto che non è necessaria l'acquisizione di un previo parere della Regione interessata in quanto la normativa vigente prevede soltanto che la Regione venga sentita. Proprio sul coinvolgimento della Regione nel procedimento di nomina del commissario *ad acta* è stato ribadito che "le facoltà di audizione e partecipazione della Regione non si estendono […] all'individuazione nominativa del commissario e del subcommissario, la cui scelta spetta in via esclusiva al Governo" (sentenza n. 200 del 2019). Non è stata ravvisata neppure la violazione del principio del legittimo affidamento in quanto in considerazione del "non felice esito del previgente assetto

commissariale, (…) e della grave situazione del deficit regionale molisano, al momento dell'adozione della delibera contestata, ben difficilmente si poteva ritenere sussistente quel coeso e consolidato quadro nel quale poter iscrivere un qualsivoglia 'affidamento' circa la relativa 'stabilizzazione' della posizione giuridica della Regione". È stata, infine, dichiarata non fondata anche la denunciata violazione degli artt. 81 e 97 Cost., in quanto per la Corte "i maggiori oneri derivanti dalla nomina di un soggetto esterno all'amministrazione regionale sono (…) una mera conseguenza di fatto dell'attivazione del potere sostitutivo, la cui disciplina stabilisce e (pre)determina gli oneri del relativo esercizio".

5.4. L'illegittimo potere prefettizio sostitutivo extra ordinem *in caso di* mala gestio *dell'ente locale derivante da collegamenti con la criminalità mafiosa*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, l'analoga voce in *Gli enti locali – I controlli*.

6. Gli enti locali

6.1. La modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni dei Comuni

6.1.1. Il principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali (espressivo del pluralismo democratico e idoneo a vincolare anche i legislatori ad autonomia differenziata)

La sentenza n. **123** ha richiamato la costante giurisprudenza per la quale "l'art. 133, secondo comma, Cost. è certamente destinato alle Regioni a statuto ordinario, che devono adempiere l'obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante ricorso al *referendum* (sentenze n. 2 del 2018, n. 214 del 2010, n. 237 del 2004, n. 94 del 2000, n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981). La disposizione costituzionale in parola (…) vincola le stesse Regioni a statuto speciale, nella parte in cui riconosce il principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali, principio radicato nella tradizione storica (sentenza n. 279 del 1994) e connaturato all'articolato disegno costituzionale delle autonomie in senso pluralista (sentenza n. 453 del 1989). Con specifico riferimento alla Regione Siciliana, questa stessa Corte ha già stabilito che tale principio, di portata generale e caratterizzante il significato pluralistico della nostra democrazia, condiziona anche la potestà legislativa esclusiva regionale (…). (…) l'art. 14, lettera o), dello statuto reg. Siciliana, pur attribuendo alla Regione stessa potestà legislativa esclusiva in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative, prevede che tale competenza sia esercitata nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato. Ancora di recente (…), la giurisprudenza costituzionale ha precisato che le Regioni a statuto speciale restano peraltro libere di dare attuazione al principio in questione nelle forme procedimentali ritenute più opportune" (sentenza n. 21 del 2018).

6.1.2. Il polimorfismo del concetto di "popolazioni interessate" da sentire nei procedimenti di variazione territoriale (la rilevanza delle specifiche esigenze del caso concreto)

La sentenza n. **214** ha ripercorso l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale relativa alla definizione del concetto di "popolazioni interessate" chiamate a partecipare al *referendum* consultivo che deve precedere l'approvazione della legge regionale di variazione territoriale dei Comuni. "Nella precedente sentenza n. 2 del 2018, la questione di legittimità costituzionale e il conflitto tra enti, da essa congiuntamente decisi, vertevano, da un lato, sul rapporto intercorrente tra il *referendum* consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale e, dall'altro, sulla delimitazione degli ambiti di sindacato spettanti, rispettivamente, al giudice amministrativo e a questa Corte, in riferimento agli atti del complessivo procedimento che conduce all'approvazione di quella legge. Le presenti questioni di legittimità costituzionale, che della sentenza n. 2 del 2018 costituiscono il naturale seguito, riguardano invece, direttamente, il significato dell'espressione «popolazioni interessate», contenuta nell'art. 133, secondo comma, Cost., ai sensi del quale la Regione, appunto sentite tali popolazioni, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni. Una giurisprudenza costituzionale non sempre univoca (come già riconosciuto nella sentenza n. 94 del 2000), con scelte variamente articolate in relazione ai singoli casi di specie, ha avuto modo di pronunciarsi su un concetto, quello appunto di «popolazioni interessate», caratterizzato da un certo «polimorfismo» e soggetto a interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione, negli artt. 132 e 133 Cost. (sentenza n. 278 del 2011)". La Corte ha poi negato che "l'espressione «popolazioni interessate» di cui all'art. 133, secondo comma, Cost.

ricomprenderebbe, in principio e salvo eccezionali deroghe, tutti i residenti nei Comuni coinvolti dalla specifica variazione circoscrizionale". Vero è che a tale assunto "non sono (…) estranei argomenti affermati da una giurisprudenza risalente" (in particolare, sentenza n. 433 del 1995), "esplicitamente e direttamente riferiti all'istituzione di un nuovo Comune («popolazioni interessate sono tanto quelle che verrebbero a dar vita a un nuovo Comune, così come quelle che rimarrebbero nella parte, per così dire, residua del Comune di origine»), e tuttavia analogicamente ritenuti applicabili anche ai trasferimenti di popolazione da un Comune ad un altro, in conseguenza di modificazioni di circoscrizioni territoriali. Questa asserita «regola generale», direttamente ricavabile dall'art. 133, secondo comma, Cost. – che esigerebbe, salvo deroghe eccezionali, la consultazione di tutta la popolazione del Comune o dei Comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazioni – è tuttavia stata oggetto di una significativa correzione già nella sentenza n. 94 del 2000, maggiormente attenta ad argomenti di segno testuale e sistematico, attraverso il confronto tra l'art. 133 Cost. e quanto disposto nel precedente art. 132 Cost. In tale sentenza, si sottolinea che l'art. 133, secondo comma, Cost., in realtà, non precisa quali siano, nelle differenti ipotesi di istituzione di nuovi Comuni o di modifica delle circoscrizioni di Comuni esistenti, le «popolazioni interessate»: ma, «essendo l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione riferito direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali (com'è del resto anche nell'art. 132, primo comma, a proposito della fusione o creazione di Regioni), si può escludere che l'ambito della consultazione debba necessariamente ed in ogni caso coincidere con la totalità della popolazione dei comuni coinvolti nella variazione. Può ben essere che la consultazione debba avere siffatta estensione, ma non in forza di un vincolo costituzionale assoluto, bensì per la sussistenza di un interesse riferibile all'intera popolazione dei comuni». L'assunto della sentenza precedente viene quindi integrato e modificato: la consultazione dell'intera popolazione dei Comuni coinvolti non è il principio, ma è l'eventuale risultato di una valutazione degli interessi esistenti nel caso di specie. L'art. 133, secondo comma, Cost., non si riferisce, infatti, né ai Comuni quali enti esponenziali di tutti i residenti, né alla totalità dei residenti stessi nei Comuni coinvolti dalla variazione, ma, appunto, alle «popolazioni interessate», affidando, perciò, o al legislatore regionale, attraverso una legge che detti criteri generali, oppure al competente organo regionale, caso per caso, la delimitazione del perimetro delle popolazioni da consultare nel singolo procedimento di variazione. Come mette in luce la giurisprudenza successiva, pur senza dimenticare il *favor* per il massimo coinvolgimento possibile delle popolazioni, in nome del principio della loro necessaria consultazione (da ultimo, sentenza n. 123 del 2019), risulta insomma maggiormente aderente al significato dell'art. 133, secondo comma, Cost., la rinuncia a una definizione predefinita e fissa di popolazioni interessate, necessariamente coincidente con la totalità dei residenti nei Comuni coinvolti dalla variazione. E ne rispecchia assai meglio la *ratio* l'idea che la perimetrazione, o delimitazione, dell'ambito degli elettori da consultare vada compiuta sulla base di una valutazione, guidata o meno da criteri legali preventivi, relativa alle specifiche esigenze del caso concreto, avendo particolare attenzione agli elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di sussistenza o insussistenza di un interesse qualificato a essere consultati sulla variazione territoriale (sentenza n. 47 del 2003). Tutto ciò, sul presupposto che il concetto di «popolazioni interessate» evoca un dato variabile, che può prescindere dal diretto coinvolgimento nella modifica, ricomprendendo anche gruppi di residenti interessati ad essa in via mediata e indiretta (sentenze n. 278 del 2011 e n. 334 del 2004)".

6.1.3. L'immediata impugnabilità innanzi al giudice amministrativo dell'atto di indizione del **referendum ex** *art. 133, secondo comma, Cost.*

L'atto di indizione del *referendum* di cui all'art. 133, secondo comma, Cost., "che individua le popolazioni chiamate al voto referendario, è immediatamente lesivo degli interessi legittimi dei Comuni interessati e di quanti ritengono di avere titolo per partecipare alla consultazione referendaria, ma non sono stati inclusi tra le popolazioni interessate al *referendum* stesso; (…) pertanto, tale atto deve essere oggetto di tempestiva impugnazione davanti al giudice amministrativo". Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, "la delibera di indizione del *referendum* è (…) sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo sino a quando la legge di variazione circoscrizionale non sia in vigore, essendo tale soluzione frutto del necessario bilanciamento tra due principi: da una parte, l'effettività e immediatezza della tutela giurisdizionale, da assicurare, ai sensi dell'art. 113 Cost., a coloro che ricorrono avverso una delibera di indizione del *referendum* ritenuta illegittima; dall'altra, la discrezionalità politica del legislatore regionale in tema di variazioni circoscrizionali, ai sensi degli artt. 117 e 133 Cost. (sentenza n. 2 del 2018)". Così l'ordinanza n. **261** che ha ritenuto manifestamente inammissibile, per tardività del ricorso introduttivo del giudizio *a quo* e carente motivazione sulla non manifesta infondatezza, la

questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 133, secondo comma, Cost., della legge calabrese n. 39 del 2017, la quale ha disposto la rettifica dei confini territoriali tra il Comune di Belcastro e il Comune di Petronà, trasferendo la zona denominata "contrada Acquavona" dal primo al secondo.

6.1.4. La variazione di denominazione dei Comuni termali (norme della Regione siciliana contrastanti con il principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali)

La sentenza n. **123** ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost., gli artt. 1 e 2 della legge siciliana n. 1 del 2018 (Variazione di denominazione dei comuni termali). In nome di "esigenze di semplificazione, celerità e risparmio", l'art. 1 introduceva – "nell'ambito di un ordinamento regionale che, per i mutamenti di denominazione dei Comuni come per le loro variazioni territoriali, prevede il *referendum* quale modalità di consultazione delle popolazioni interessate" – "una puntuale deroga alla disciplina generale, per la sola ipotesi in cui un Comune, sul territorio del quale insistano insediamenti o bacini termali, intenda aggiungere la parola «terme» alla propria precedente denominazione". A tal fine, la norma richiedeva la previa deliberazione del Consiglio comunale adottata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri e fissava le seguenti regole. Entro sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera nell'albo pretorio, i cittadini del Comune potevano esprimere il proprio dissenso alla modifica di denominazione mediante la presentazione, alla sede dell'ente, di una petizione sottoscritta dagli elettori iscritti nelle liste elettorali; la mancata sottoscrizione della petizione sarebbe equivalsa all'adesione alla modifica; la delibera avrebbe acquistato efficacia alla scadenza del termine, purché non fosse stata presentata una petizione sottoscritta da almeno un quinto degli elettori. La specifica disciplina della petizione apprestata dalla disposizione impugnata non è stata ritenuta tale da soddisfare il principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali sancito dall'art. 133, secondo comma, Cost. in materia di modifica delle circoscrizioni e denominazioni dei Comuni. La Corte ha affermato (sentenze nn. 2 del 2018 e 453 del 1989) che "la presentazione di istanze, richieste o petizioni non garantisce il rispetto del principio di autodeterminazione, soprattutto perché un conto è il momento dell'iniziativa, altro è quello della consultazione vera e propria dell'intera popolazione interessata, da condurre secondo modalità che garantiscano a tutti e a ciascuno adeguata e completa informazione e libertà di valutazione. L'adempimento attraverso cui si sentono le popolazioni interessate costituisce una fase obbligatoria, che deve avere autonoma evidenza nel procedimento di variazione territoriale o di modifica della denominazione del Comune" (sentenze nn. 36 del 2011, 237 del 2004 e 47 del 2003). Invece, ai sensi della censurata disposizione, la delibera consiliare avrebbe acquistato efficacia se non fosse stata presentata alcuna petizione. Il legislatore siciliano ha ritenuto di ovviare alla mancata previsione di una reale fase di consultazione dei cittadini stabilendo che la mancata sottoscrizione della petizione sarebbe equivalsa all'adesione alla modifica di denominazione. Ciò si traduceva, però, in un'"inammissibile attribuzione di significato ad una semplice inerzia", alla quale non poteva essere riconosciuto nessun valore giuridico, "meno che mai quello di adesione alla modifica, all'esito di una assai singolare consultazione tacita". A sua volta singolare e persino contraddittoria è risultata "l'attribuzione di un effetto di veto alla presentazione di una petizione, sottoscritta da almeno un quinto di elettori dissenzienti rispetto alla deliberazione adottata dal consiglio": scelta che assegnava un "incongruo potere di blocco a una minoranza", pur a fronte dell'asserito significato adesivo alla proposta di modifica attribuito al comportamento di coloro (la maggioranza) che tale petizione non avessero sottoscritto. Né, ai fini del rispetto dell'art. 133, secondo comma, Cost., si è reputata rilevante la previsione della maggioranza qualificata di due terzi per l'adozione della delibera consiliare poiché "l'interesse garantito dall'obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni e non ai loro rappresentanti elettivi" (sentenza n. 94 del 2000). Inoltre, "le affermate esigenze di celerità, semplificazione procedurale e risparmio di risorse finanziarie", esplicitate dai lavori consiliari, "potrebbero valere al cospetto di qualunque modifica della denominazione di un Comune, non solo per quelle volte ad aggiungere la parola «terme» alla denominazione originaria". Invero, "ogni proposta tesa al mutamento di denominazione deve, in principio, consentire il coinvolgimento dell'intera popolazione interessata, poiché si tratta sempre di incidere su un elemento non secondario dell'identità dell'ente esponenziale della collettività locale". La denominazione di un Comune "connota l'identità della popolazione facente parte dell'ente territoriale, poiché la toponomastica ha una fondamentale funzione comunicativa e simbolica, tesa a valorizzare nelle denominazioni le tradizioni del territorio" (sentenza n. 210 del 2018). Infine, l'illegittimità della disciplina è apparsa aggravata dalla sua ambiguità circa la necessità di una legge regionale che provvedesse definitivamente. Parimenti illegittimo è stato dichiarato il successivo art. 2 regolante l'entrata in vigore della legge.

6.1.5. Il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e l'incorporazione nel Comune di Mondolfo (legge marchigiana preceduta da **referendum** *non coinvolgente la totalità dei residenti nei due Comuni).*

La sentenza n. **214** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 133, secondo comma, Cost., della legge della Regione Marche n. 15 del 2014 che dispone il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua incorporazione nel Comune di Mondolfo con conseguente mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali. L'impugnata legge regionale è stata emanata a seguito di consultazione referendaria che ha interessato i soli residenti nella frazione oggetto della proposta di distacco e nelle zone immediatamente contigue e non la totalità della popolazione residente nei due comuni interessati dalla variazione territoriale. L'ordinamento marchigiano, a differenza di altri, non stabilisce con atto legislativo, in via generale e preventiva, i criteri per individuare i soggetti chiamati ad esprimersi nelle consultazioni referendarie che devono essere indette in occasione di variazioni territoriali, essendo la loro individuazione rimessa, di volta in volta, alle singole delibere dell'organo consiliare regionale. Diversamente, quando i criteri sono contenuti in un atto legislativo, "la valutazione dell'organo consiliare risulta *ex ante* contenuta e delimitata, secondo criteri che al giudice amministrativo consentono un immediato e più agevole sindacato e che, peraltro, non si sottraggono affatto al sindacato" della Corte Costituzionale. La mancanza di criteri legali precostituiti, tuttavia, non deve riflettersi sulla corretta interpretazione del concetto di popolazioni interessate dalla consultazione referendaria, la cui identificazione è "affidata alla valutazione discrezionale dell'organo regionale competente, più o meno ampia a seconda dei casi e sempre soggetta a verifica del giudice amministrativo" o della Corte. Infatti, "il sindacato di legittimità sugli atti relativi al *referendum* consultivo spettante al giudice amministrativo deve essere trasferito al giudice costituzionale una volta approvata la legge di variazione circoscrizionale poiché un eventuale vizio di quegli atti si tradurrebbe da quel momento in poi in un vizio del procedimento di formazione di quest'ultima". Nel pervenire alla definizione della questione, il Collegio ha puntualizzato che il concetto di popolazioni interessate è soggetto a diverse interpretazioni a seconda del procedimento di variazione territoriale cui si riferisce e, quindi, a seconda che riguardi l'istituzione di un nuovo Comune, la modifica della sua denominazione o la modifica della circoscrizione comunale. Nella consultazione referendaria di cui all'art. 133, secondo comma, Cost., non deve essere sempre coinvolta l'intera popolazione dei Comuni interessati, essendo invece necessario definire l'ambito della popolazione interessata sulla base di una valutazione aderente alle esigenze del caso concreto, all'esito della quale si potrebbe anche stabilire che la consultazione referendaria deve essere estesa a gruppi di residenti interessati solo in via mediata e indiretta dalla variazione territoriale. Nel caso di specie, la diversa ampiezza dei due Comuni interessati dalla variazione, la limitata estensione del territorio, la scarsa rilevanza numerica della popolazione direttamente interessata, la particolare conformazione geografica della frazione oggetto di trasferimento, nonché la sua storia hanno portato a ritenere ragionevole una valutazione diversa da quella ispirata al *favor* per il massimo coinvolgimento possibile di tutte le popolazioni dei Comuni interessati, ma anche da quella volta a dar voce ai soli residenti della frazione da trasferire (sentenza n. 453 del 1989). In particolare, l'interpretazione accolta dal Consiglio regionale "che chiama al voto alcune parti delle popolazioni residenti nei due Comuni coinvolti – selezionandole fra quelle contigue all'abitato oggetto della proposta di trasferimento, sulla base di una valutazione riferita alla presenza di alcune infrastrutture d'interesse comune per la relativa popolazione – risulta non incompatibile" rispetto agli evocati parametri. L'interesse qualificato che ha giustificato il limitato coinvolgimento nella consultazione referendaria è stato quindi ricondotto all'utilizzazione di alcune infrastrutture situate nell'abitato oggetto della variazione territoriale: la delibera del Consiglio Regionale Marchigiano n. 87 del 2013, infatti, ha individuato le popolazioni interessate alla consultazione nei residenti del Comune di Fano e del Comune di Mondolfo orientati a utilizzare la farmacia e l'istituto scolastico situati nell'area da distaccare, oltre ad altri servizi ivi presenti, specificando che i medesimi, in quanto residenti nella zona costiera, sono altresì interessati ad una uniforme gestione delle infrastrutture turistiche balneari. La Corte ha infine negato rilievo al cd. "argomento fiscale" che implicherebbe l'indefettibile coinvolgimento di tutti i residenti del Comune di Fano, in quanto tutte le variazioni territoriali comportano, inevitabilmente, anche conseguenze sul gettito degli enti territoriali interessati. Al riguardo, si è replicato che tra le conseguenze delle variazioni territoriali potrebbero annoverarsi anche risparmi di spesa che si riflettono, invece, positivamente sul bilancio degli enti interessati.

6.2. La compatibilità delle forme associative con il principio autonomistico

"(…) se da un lato è indubbio che per quel che riguarda in particolare gli enti locali territoriali è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo (sentenza n. 77 del 1987), tuttavia, dall'altro, nell'ordinamento, (…) già da tempo sono previsti gli istituti della unione e della convenzione, che stabiliscono modalità di attuazione delle scelte di indirizzo politico di ciascun ente tramite la mediazione di specifiche strutture comuni. Se quindi esistesse (…) un vincolo costituzionale per cui in un unico soggetto istituzionale debbono sempre coincidere la funzione di indirizzo politico e quella dell'indirizzo amministrativo, la sua violazione discenderebbe direttamente dalla previsione della forma associativa in sé stessa, a prescindere dal fatto che questa risulti obbligatoriamente imposta. Sarebbe, infatti, la stessa forma associativa (…) a risultare lesiva, nel contesto dell'autonomia comunale, dell'archetipo del principio rappresentativo e delle sue necessarie implicazioni: l'essere cioè in grado di ricevere dalla comunità locale un proprio indirizzo politico e di tradurlo in scelte di politica amministrativa. Tale conclusione appare palesemente insostenibile, posto che le forme associative risultano pur sempre una proiezione degli enti stessi" (sentenze nn. 456 e 244 del 2005, 229 del 2001). "Anche nella più stringente delle stesse, l'unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che, anche in questo caso, non può essere negato che venga preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale (sentenza n. 160 del 2016). L'art. 32 del t.u. enti locali prevede, infatti, che il consiglio dell'unione sia composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, nonché che sia assicurata la rappresentanza di ogni comune e garantita la rappresentanza delle minoranze. Tanto basta a renderlo rappresentativo degli enti che vi partecipano, che rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull'esercizio in forma associata delle funzioni. (…) non è pertinente il richiamo alla sentenza n. 52 del 1969, dove l'affermazione per cui la sfera di autonomia sarebbe compromessa se agli enti ai quali essa è riconosciuta e garantita fosse sottratta del tutto la disponibilità degli strumenti necessari alla sua esplicazione avveniva in realtà in un giudizio relativo alla disciplina legislativa – in ogni caso non censurata dalla pronuncia – che demandava all'autorità statale la selezione per concorso e la nomina dei segretari generali della Provincia". Così la sentenza n. **33**.

6.3. La perdurante vigenza della legge n. 56 del 2014 che ha ridefinito la Provincia quale ente di area vasta e ne ha ridotto il perimetro delle funzioni

La sentenza n. **129** ha rammentato che la legge n. 56 del 2014 "ha ridefinito la Provincia quale ente di area vasta, preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, riducendo notevolmente il perimetro delle funzioni ad essa attribuite e modificandone coerentemente la composizione degli organi (elezione del Consiglio provinciale da parte dei Consiglieri comunali, cancellazione delle Giunte e degli assessori e previsione del Presidente, scelto fra i Sindaci del territorio, come unico organo esecutivo). Nelle intenzioni del legislatore, tale ridefinizione era collegata all'approvazione della riforma costituzionale elaborata nel corso della precedente legislatura, che prevedeva, fra l'altro, la soppressione delle Province; lo si evince con chiarezza dal disposto dell'art. 1, comma 51, della legge n. 56 del 2014, a mente del quale «in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge»". La mancata approvazione della riforma, determinata dagli esiti del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, non ha determinato l'esaurimento della funzione della legge n. 56 del 2014 e il ritorno alla tradizionale configurazione dell'ente Provincia. Invero, "non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza, nell'ordinamento degli enti locali, dell'assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge n. 56 del 2014. (…) tale intervento legislativo conserva piena efficacia quanto al dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali con funzioni di area vasta, ed ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale" (sentenze nn. 143 del 2016 e 50 del 2015).

6.4. Gli organi

6.4.1. La sospensione automatica degli amministratori degli enti locali in caso di condanna non definitiva, anche anteriore all'elezione o alla nomina, per i reati più gravi e per i reati contro la pubblica amministrazione

La sentenza n. **36** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. legge Severino), impugnato, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 48 e 51, primo comma, Cost., nella parte in cui, per i reati più gravi o connessi alla funzione di pubblico amministratore di cui all'art. 10, non prevede che la sospensione dalla carica consegua solo alle sentenze non definitive di condanna pronunciate «dopo l'elezione o la nomina» («o, al più, "dopo la candidatura"»), come è previsto, invece, alla lett. b) del medesimo art. 11, comma 1, per coloro che sono stati condannati per reati meno gravi, per i quali la sospensione dalla carica opera solo alla duplice condizione che la condanna sia intervenuta «dopo l'elezione o la nomina» e sia stata confermata in appello. In via preliminare, è stata ricostruita l'evoluzione della disciplina della misura della sospensione dalla carica di consigliere comunale, prevista per la prima volta in via automatica dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990. Con la legge n. 16 del 1992, poi, è stata introdotta anche l'incandidabilità quale conseguenza di una condanna non definitiva per determinati delitti a carico degli aspiranti amministratori di regioni ed enti locali, prevedendosi una perfetta corrispondenza tra le cause di incandidabilità e le cause di sospensione, il cui discrimine era costituito solo dal momento in cui si fosse verificato il fatto ostativo. La Corte, chiamata a pronunciarsi su tale normativa, con sentenza n. 141 del 1996, da un lato, ha censurato la previsione di incandidabilità in conseguenza di provvedimenti precedenti la condanna definitiva, per gli evidenti caratteri di "incongruenza e […] sproporzione di una misura irreversibile come la non candidabilità, in forza di quei presupposti ai quali la legge attribuisce fisiologicamente – ove sopravvenuti – l'effetto meramente sospensivo"; dall'altro lato, tuttavia, ha chiarito che le vicende penali precedenti l'elezione non restano irrilevanti, dovendo esse, al pari di quelle successive all'elezione, far scattare la sospensione. La successiva legge n. 475 del 1999, modificando l'art. 15, comma 1, della legge n. 55 del 1990 in linea con la pronuncia ricordata, ha sostituito la condanna definitiva a quella non definitiva come causa di incandidabilità. Quanto alla sospensione, invece, similmente alla disciplina attuale, era previsto che scattasse in caso di condanna non definitiva (senza precisazioni temporali) per i delitti di associazione mafiosa, in materia di stupefacenti o armi e per alcuni delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, mentre, in caso di condanna «ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo», si richiedeva che la condanna intervenisse «dopo l'elezione o la nomina» e che fosse confermata in appello. Dal descritto quadro normativo emerge che le condanne penali non definitive intervenute prima dell'elezione – fermo restando che non possono essere configurate come causa di incandidabilità, alla luce di quanto deciso con la ricordata sentenza n. 141 del 1996 – possono essere considerate in modi diversi dal legislatore, ossia restare irrilevanti (come prevede il *tertium comparationis* invocato dal rimettente, cioè l'art. 11, comma 1, lett. b, del d.lgs. n. 235 del 2012 con riferimento alle condanne «ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo»), oppure essere trattate alla stregua delle condanne successive all'elezione (come prevede la norma censurata). Alla luce di tale ricostruzione, la Corte ha ritenuto essere frutto di un "ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa" la scelta di applicare la sospensione anche per condanne che hanno preceduto l'elezione. In passato, tale scelta aveva come scopo quello di "costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali" e assicurare "la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (sentenza n. 407 del 1992)". La Corte ha ribadito, in generale, che "gli istituti della sospensione e della decadenza svolgono una funzione di tutela oggettiva del buon andamento e della legalità dell'amministrazione, costituendo 'strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione' (sentenza n. 276 del 2016)". In particolare, ha evidenziato che "la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione può comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche "il dovere di adempierle con disciplina ed onore" (sentenza n. 236 del 2015). La

disposizione censurata, inoltre, oltre a collegare la sospensione automatica non a qualsiasi condanna precedente l'elezione ma solo a quelle per reati di particolare gravità e per reati contro la pubblica amministrazione, ha come *ratio* "prevalentemente quella della tutela oggettiva del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione, e solo in misura limitata quella della protezione del rapporto di fiducia tra eletti ed elettori" (sentenze nn. 214 del 2017, 276 del 2016, 236 del 2015, 118 del 2013, 257 del 2010, 352 del 2008, 25 del 2002, 132 del 2001, 141 del 1996, 295 del 1994, 118 del 1994, 288 del 1993, 218 del 1993, 407 del 1992), con la conseguenza che l'intervenuta elezione, a dispetto della precedente condanna, non esprime una consapevole scelta degli elettori, idonea a superare anche l'eventuale carattere ostativo della precedente sentenza non definitiva. A conferma di ciò, la Corte – nel dirimere alcune questioni attinenti ai rapporti fra lo Stato e le Regioni in relazione alla stessa normativa – ha negato che essa rientrasse nella competenza regionale in materia di ineleggibilità e di incompatibilità, riconducendola alla competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenze n. 118 del 2013, n. 218 del 1993 e n. 407 del 1992). Non è stata ravvisata, inoltre, la lamentata disparità di trattamento fra le ipotesi disciplinate dalla disposizione oggetto di censura e quelle ricadenti nell'ambito di applicazione della lett. b) del comma 1 dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012, che prevede, in caso di reati meno gravi, la sospensione dalla carica solo qualora la condanna intervenga dopo l'elezione o la nomina e sia confermata in appello. Diversa è, infatti, "la *ratio* che ispira il diverso regime riservato alle due diverse situazioni: al di fuori dei reati più gravi e dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, il legislatore ha ritenuto, non irragionevolmente, che l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente territoriale venga meno o si indebolisca, ragion per cui ha considerato prevalenti gli interessi sottesi agli artt. 48 e 51 Cost., in caso di condanna precedente l'elezione". La Corte, infine, ha ritenuto non irragionevole il bilanciamento operato dal legislatore tra gli interessi protetti dagli artt. 48 e 51 Cost. e gli altri interessi costituzionali in gioco (artt. 54 e 97 Cost.). Infatti, "il condizionamento delle elezioni (derivante dal fatto che il candidato già condannato è destinato provvisoriamente alla sospensione in caso di elezione) è l'inevitabile conseguenza di fatto della scelta del legislatore, espressiva del punto di equilibrio da esso individuato". In altri termini, la scelta legislativa di consentire al condannato in modo non definitivo di candidarsi, pur prevedendo la sospensione subito dopo l'elezione non è irragionevole, una volta "esclusa la soluzione dell'incandidabilità in quanto si tratterebbe di una conseguenza irreversibile e dunque sproporzionata rispetto ad una condanna non definitiva (…), ed escluso, all'opposto, che la condanna precedente (per gravi reati) possa essere ritenuta irrilevante per l'irragionevole disparità di trattamento che ne deriverebbe rispetto all'ipotesi della condanna successiva (sentenza n. 141 del 1996)".

6.5. Le funzioni amministrative

6.5.1. L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata (necessità che l'intervento statale in materia di coordinamento della finanza pubblica rispetti la geografia funzionale e particolari situazioni differenziate) – Monito al legislatore

Oggetto di scrutinio nella sentenza n. **33** è stato, in particolare, l'art. 14, commi 28, 28-*bis*, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010 (modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012), il quale prevede: l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000 se montani), di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di Comuni o convenzione; la disciplina dell'unione mediante rinvio al testo unico degli enti locali; il divieto di svolgere le predette funzioni singolarmente o mediante più forme associative; l'individuazione, ad opera delle Regioni nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., della dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato; e la definizione del limite demografico minimo che le forme associate devono raggiungere. A un primo gruppo di questioni, sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, primo comma, 118 Cost. e 3 della Carta europea dell'autonomia locale, è stato riservato un esito di non fondatezza. Premessa l'inconferenza dell'evocato art. 95 Cost., riferibile solo all'indirizzo politico del Governo, si è osservato che la censurata disciplina "lascia all'autonomia degli enti locali interessati l'alternativa tra due istituti (convenzione e unione), i cui caratteri costitutivi e funzionali consentono agli enti stessi di modulare il rispetto della norma con valutazioni proprie dell'indirizzo politico. Infatti, questi possono optare tra la modalità convenzionale (a sua volta declinabile in varie alternative di organizzazione delle competenze e degli uffici) e quella dell'unione, comportante una più stretta integrazione quale conseguenza del conferimento delle funzioni e delle connesse risorse finanziarie. È pur vero che l'ente che abbia

individuato il modello convenzionale potrebbe però successivamente perdere la facoltà di proseguire in tale forma associativa ove non ne dimostri la efficacia, venendo così obbligato a utilizzare il modello dell'unione (…). In tal caso, tuttavia, la minore concessione all'autonomia comunale trova fondamento nella finalità della disciplina, che è diretta a porre rimedio ai problemi strutturali di efficienza – e in particolare a quello della mancanza di economie di scala – dei piccoli Comuni. In quest'ottica il titolo che fonda un tale intervento statale è già stato ravvisato (…) nella potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 44 e n. 22 del 2014)". In ogni caso, "gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che incidono sull'autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato" (sentenza n. 22 del 2014). Per questo, l'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è stato giudicato illegittimo, per violazione dei principi di autonomia, buon andamento, differenziazione e adeguatezza (artt. 3, 5, 97 e 118 Cost.), nella parte in cui non prevedeva la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che, a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento. La previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali scontava un'eccessiva rigidità, tale da non consentire di considerare "tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina". Il comma in esame pretendeva di avere applicazione "anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri Comuni non posti in una situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari fattori antropici, dispersione territoriale e isolamento (sentenza n. 17 del 2018), di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta. Si tratta di situazioni dalla più varia complessità che però meritano attenzione, perché in tutti questi casi, solo esemplificativamente indicati, in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa". Essa finiva così per imporre un sacrificio non necessario, non superando il test di proporzionalità (sentenze nn. 137 del 2018, 10 del 2016, 272 e 156 del 2015). Un sintomo delle rilevate criticità è stato ravvisato nell'"estenuante numero dei rinvii dei termini originariamente previsti, che, (…) coprendo un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma". La declaratoria di illegittimità ha palesato un'attenzione verso particolari situazioni differenziate, peraltro già considerate parzialmente ma insufficientemente dalla normativa censurata laddove riconosce due casi meritevoli di totale esonero dall'obbligo – le isole monocomune e il Comune di Campione d'Italia – in base a una *ratio* univocamente ricollegabile all'inesigibilità dell'obbligo per le peculiari connotazioni anche geografiche di tali enti locali. Inoltre, ove l'ente abbia valutato di optare per l'attuazione dell'obbligo associativo mediante convenzione, vi è una successiva verifica della sua efficacia, mediante una fase di interlocuzione procedimentale con il Ministero dell'interno; solo all'esito negativo di tale interlocuzione, cioè allorquando il Comune non ha comprovato il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, scatta l'obbligo dell'unione. Tali esoneri dall'obbligo e la necessaria interlocuzione con gli enti locali sono stati estesi nei termini prima indicati, "in modo da evitare che la rigidità della disciplina possa condurre, irragionevolmente, a effetti contrari alle finalità che la giustificano". La portata della decisione non ha comunque coinvolto tutte quelle diverse situazioni in cui le normative impongono obblighi di gestione associata di funzioni e/o servizi alla generalità dei Comuni, e quindi sono riferibili a tutti gli enti locali appartenenti a un determinato ambito territoriale, senza che si distingua tra Comuni obbligati e non. "Spetterà, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione, e, dall'altro, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che richiedono apposita regolamentazione (sentenze n. 88 del 2018 e n. 113 del 2011)". La riferita conclusione ha altresì indotto a richiamare l'attenzione sui "gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni

fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali. Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi": nella legge n. 42 del 2009 l'individuazione provvisoria delle funzioni fondamentali "è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale"; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria) e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria) "essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di *spending review*, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni". "A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto *ex professo* dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una fisiologica dialettica, improntata a una doverosa cooperazione (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale. Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi. (…) riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale. Ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei" (Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda). Infine, sono state dichiarate non fondate le residue questioni aventi ad oggetto la medesima disciplina, sollevate in riferimento agli artt. 114, 119 e 133, secondo comma, Cost. Alla censura secondo cui l'obbligo di gestione associata delle funzioni celerebbe un'inammissibile estinzione dell'ente locale si è replicato che non esiste una riserva costituzionale di esercizio individuale delle funzioni fondamentali, che renderebbe illegittimi gli stessi istituti associativi degli enti locali a prescindere dalla loro obbligatorietà. L'intervento del legislatore statale riguarda le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali e "non presenta alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni", né prevede la fusione dei piccoli Comuni, con conseguente modifica delle circoscrizioni territoriali (sentenza n. 44 del 2014).

6.5.2. L'(illegittima) attribuzione alla Regione delle competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, intermediazione e commercio dei rifiuti, accertamento delle relative violazioni e verifica dei requisiti per l'applicazione delle procedure semplificate (norme della Regione Toscana)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **129**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

6.5.3. La persistente attribuzione all'autonomia comunale della funzione di pianificazione urbanistica e i margini di intervento della legislazione regionale in materia di governo del territorio

La sentenza n. **179** ha chiarito che la funzione di pianificazione urbanistica, "nel nostro ordinamento è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica). Tutta la complessa evoluzione che ha condotto allo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario, a una più ampia concezione di urbanistica e quindi alla consapevolezza della necessità di una pianificazione sovracomunale, non ha travolto questo presupposto di fondo, tanto che il legislatore nazionale ha qualificato, attuando il nuovo Titolo V della Costituzione, come funzioni fondamentali dei Comuni la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale" (art. 14, comma 27, lett.

d, del d.l. n. 78 del 2010). "Il legislatore statale ha quindi sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost., la funzione di pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l'ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell'ente locale. Ha così stabilito un regime giuridico comune sottratto, per questo aspetto (…), alle potenzialità di differenziazione insite nella potestà allocativa delle Regioni nelle materie di loro competenza. (…) Se quindi la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale, ciò non comporta, tuttavia, che la legge regionale non possa intervenire a disciplinarla, anche in relazione agli ambiti territoriali di riferimento, e financo a conformarla in nome della verifica e della protezione di concorrenti interessi generali collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio (sentenza n. 378 del 2000)". Anche dopo l'approvazione della riforma del Titolo V, infatti, l'autonomia dei Comuni "non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 160 del 2016)". Il sistema della pianificazione non assurge a "principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti" (sentenze nn. 245 del 2018 e 46 del 2014). "La competenza concorrente in materia di governo del territorio, infatti, abilita fisiologicamente la legislazione regionale a intervenire nell'ambito di disciplina della pianificazione urbanistica; del resto, (…) è la stessa norma che individua le funzioni fondamentali comunali a prevedere che rimangono ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione".

6.5.4. I poteri urbanistici dei Comuni e gli spazi di intervento della legislazione regionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **198**, la voce *L'allocazione in capo alla Regione delle funzioni amministrative in materia di approvazione dei progetti relativi a opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale (norme della Regione Campania)* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'urbanistica*.

6.6. Il segretario comunale

6.6.1. L'evoluzione normativa e la ricerca di un equilibrio tra autonomia degli enti locali e garanzia di adeguati strumenti di controllo

Nella sentenza n. **23** la Corte ha descritto sinteticamente l'evoluzione della normativa relativa alla figura del segretario comunale. All'indomani dell'unificazione, la legge n. 2248 del 1865 disponeva che ogni Comune, oltre al consiglio e alla giunta, avesse un ufficio comunale, con funzioni di certificazione e controllo, e un segretario, dipendente del Comune, nominato dal consiglio comunale e scelto fra gli abilitati all'esercizio della professione, conseguita per esami presso le prefetture. La successiva legge n. 5865 del 1888, di modifica della legge comunale e provinciale – nel prevedere una stabilizzazione dell'incarico, con una durata di due anni per la prima volta e di almeno sei anni per le conferme successive – escluse la possibilità di licenziamento del segretario comunale prima del termine per il quale era stato nominato, salva deliberazione motivata presa dal Consiglio comunale con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri. Con il r. d. n. 297 del 1911, poi, fu introdotto l'obbligo del pubblico concorso per la nomina. Nel periodo fascista muta significativamente la figura in esame. Infatti, con il regio decreto legge n. 1953 del 1928 (Stato giuridico ed economico dei segretari comunali), il segretario, da figura comunale, viene trasformato in funzionario statale, soggetto alle disposizioni sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, nominato – previo superamento di un pubblico concorso – dal prefetto della provincia o, per i Comuni maggiori, con «decreto reale promosso dal Ministro per l'Interno». Dal punto di vista delle funzioni, continua a essere organo di certificazione e di controllo di legalità sull'attività dei Comuni, ma tale ruolo è ora essenzialmente svolto per conto del Ministero dell'interno, in vista di una compressione delle autonomie locali. La legge n. 851 del 1942, poi, riorganizza ulteriormente lo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali prevedendo la loro iscrizione in un ruolo nazionale diviso in gradi e la nomina «con decreto del Ministro per l'interno». Nell'ordinamento repubblicano si susseguono interventi di riforma, che organizzano variamente il ruolo e la carriera dei segretari comunali e provinciali, senza tuttavia modificare, in un primo momento, il procedimento di nomina e il loro stato

giuridico di funzionari statali. La stessa legge n. 142 del 1990 non modifica la natura di funzionario pubblico del segretario comunale né interviene direttamente sulle procedure per la sua nomina. Solo in un contesto riformatore che aveva visto l'introduzione dell'elezione popolare diretta dei sindaci, con la legge n. 81 del 1993 si prevede che la nomina e la revoca del segretario comunale sono disposte «d'intesa con il sindaco». Tra le funzioni, vengono introdotti poteri gestionali e di supporto all'attività degli organi d'indirizzo e si prevede che il segretario «sovraintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, provvede ai relativi atti esecutivi e partecipa alle riunioni della giunta e del consiglio». Al segretario comunale, inoltre, viene attribuito il compito di esprimere un parere «sotto il profilo di legittimità» per ogni proposta di deliberazione da sottoporre alla giunta e al consiglio, parere che si aggiunge a quello reso sulla regolarità tecnica e contabile da parte del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria. La legge n. 127 del 1997, oltre alla soppressione della previsione del parere descritto, ha operato un rilevante mutamento della complessiva fisionomia del segretario comunale. È stato, così, riconosciuto ai sindaci il potere di nominarlo in autonomia, fra gli iscritti al relativo albo, cui si continua peraltro ad accedere tramite concorso pubblico, albo affidato alla gestione di una neo-istituita agenzia, soggetta alla vigilanza del Ministero dell'interno ma avente personalità giuridica di diritto pubblico e dotata di autonomia organizzativa, gestionale e contabile, articolata anche per sezioni regionali. È stato previsto, inoltre, il principio secondo cui la durata dell'incarico di segretario comunale, a parte i casi di revoca per violazione dei doveri d'ufficio, corrisponde a quella del mandato del sindaco che lo ha nominato, salvo conferma. La complessiva disciplina descritta è confluita nel d.lgs. n. 267 del 2000, al quale seguono ulteriori modifiche, che incidono sia sul rapporto di lavoro, sia sulle funzioni assegnate al segretario comunale. Così, quanto al primo profilo, il d.l. n. 78 del 2010 – nel sopprimere la ricordata agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali – ha stabilito che ad essa succeda, a titolo universale, il Ministero dell'interno, con conseguente trasferimento di risorse strumentali e personale. In tal modo il segretario comunale torna ad essere, quanto al rapporto d'ufficio, un funzionario del Ministero dell'interno, mentre essendo nominato dal sindaco, e trovandosi funzionalmente alle dipendenze del Comune, instaura contemporaneamente con quest'ultimo il proprio rapporto di servizio. Quanto alle funzioni, rispetto a quelle complessivamente previste dal d.lgs. n. 267 del 2000, sono state arricchite dalla legge n. 190 del 2012 e dal d.lgs. n. 33 del 2013, in particolare con l'attribuzione al segretario comunale, di norma, del ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione e di responsabile della trasparenza. Da ultimo, va ricordato che la legge delega n. 124 del 2015 aveva inteso procedere alla soppressione della figura del segretario comunale. Tuttavia, la riforma non è stata portata a compimento in quanto con sentenza n. 251 del 2016 è intervenuta la dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune delle disposizioni della delega stessa, nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previa acquisizione del parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata o in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. A conclusione di tale *excursus*, la Corte ha evidenziato, con specifico riferimento alle trasformazioni succedutesi a partire dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, come l'evoluzione della normativa relativa al segretario comunale, pur "ispirata da concezioni spesso diverse e da disegni riformatori non sempre coerenti", è tuttavia caratterizzata dalla "incessante ricerca di punti di equilibrio fra due esigenze non facilmente conciliabili: il riconoscimento dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e la necessità, dall'altra, di garantire adeguati strumenti di controllo della loro attività".

6.6.2. La previsione dell'automatica decadenza al cessare del mandato del sindaco

La sentenza n. **23** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, impugnato, in riferimento all'art. 97 Cost., nella parte in cui prevede che la nomina del segretario comunale abbia durata corrispondente a quella del mandato del sindaco, con automatica cessazione dell'incarico al termine del mandato di quest'ultimo, e sia disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco, decorsi i quali il segretario è confermato. In via preliminare la Corte ha ricordato che in più occasioni è stata affermata "l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge, statali o regionali, che prevedono meccanismi di revocabilità *ad nutum* o di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare, non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo nel quadro di adeguate garanzie procedimentali (sentenze n. 52 e n. 15 del 2017, n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007), quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto agli uffici

di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico (sentenze n. 269 del 2016, n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008)". Tuttavia i principi elaborati dalla costante giurisprudenza costituzionale in tema di limiti all'applicazione dei meccanismi di *spoils system* sono stati ritenuti non applicabili al caso di specie in quanto "il complessivo statuto e le diverse funzioni affidate dalla legge al segretario comunale restituiscono l'immagine di un incarico non paragonabile a quelli sui quali questa Corte è finora intervenuta con le pronunce di accoglimento ricordate". Infatti, anche se il segretario comunale è figura apicale che certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative, ciò non richiede "necessariamente una sua personale adesione agli obbiettivi politico-amministrativi del sindaco. La scelta del segretario, infatti, pur fiduciaria e condotta *intuitu personae*, presuppone l'esame dei *curricula* di coloro che hanno manifestato interesse alla nomina e richiede quindi non solo la valutazione del possesso dei requisiti generalmente prescritti, ma anche la considerazione, eventualmente comparativa, delle pregresse esperienze tecniche, giuridiche e gestionali degli aspiranti". Dall'esame stesso dei compiti spettanti al segretario comunale emergono competenze che presuppongono anche un suo ruolo attivo e propositivo. Infatti, accanto a funzioni di certificazione, di controllo di legalità o di attuazione di indirizzi altrui, al segretario comunale sono anche affidate dalla legge cruciali funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti (art. 97, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000) nonché funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta (art. 97, comma 4, lettera a, del d.lgs. n. 267 del 2000). Tali funzioni, pur contribuendo anch'esse "ad assicurare la conformità dell'azione dell'ente alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, in piena coerenza con il ruolo del segretario quale controllore di legalità", contengono, tuttavia, anche un *quid pluris* in quanto l'assistenza alle riunioni degli organi collegiali del Comune, con funzioni consultive, referenti e di supporto "non ha il mero scopo di consentire la verbalizzazione, ma anche quello di permettergli di intervenire, sia nel procedimento di formazione degli atti, sia, se richiesto, nella fase più propriamente decisoria, in relazione a tutti gli aspetti giuridici legati al più efficace raggiungimento del fine pubblico". Così pure, il parere di regolarità tecnica su ogni proposta di deliberazione sottoposta a giunta e consiglio si configura quale intervento preliminare volto a sottolineare se e in che modo la proposta pone le corrette premesse per il raggiungimento dell'interesse pubblico volta a volta tutelato dalla legge. Si è, quindi, in presenza di "compiti la cui potenziale estensione non rende irragionevole la scelta legislativa, che permette al sindaco neoeletto di non servirsi necessariamente del segretario in carica". Va, inoltre, ricordato che nei Comuni con popolazione inferiore ai centomila abitanti (art. 97, comma 4, lett. e, del d.lgs. n. 267 del 2000, che rinvia al successivo art. 108), il segretario può essere nominato (anche) direttore generale. In tali casi è evidente che "la specificità della figura del segretario comunale, già da riconoscergli in virtù delle complessive funzioni svolte, si accentua, considerando in particolare che il direttore generale è revocabile *ad nutum* previa deliberazione della giunta comunale e che la durata del suo incarico, come del resto quella del segretario, non può comunque eccedere quella del mandato del sindaco". Conclusivamente, per la Corte "la soluzione censurata dall'ordinanza di rimessione si presenta come riflesso di un non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altro. Da questo punto di vista, tenendo conto delle ricordate peculiarità delle funzioni del segretario comunale, la previsione della sua decadenza alla cessazione del mandato del sindaco non raggiunge la soglia oltre la quale vi sarebbe violazione dell'art. 97 Cost., non traducendosi nell'automatica compromissione né dell'imparzialità dell'azione amministrativa, né della sua continuità".

6.7. Finanza e tributi

6.7.1. Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto – Monito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **18**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – La finanza pubblica – Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio* e *Il principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica* nonché in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa.*

6.7.2. La proroga al 2018 della sospensione dell'efficacia di leggi regionali e deliberazioni comunali che prevedono, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per il 2015, aumenti di tributi e addizionali attribuiti alle autonomie territoriali con legge dello Stato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **46**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento della pressione tributaria*.

6.7.3. L'avanzo di amministrazione (incompatibilità con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **105**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – La finanza pubblica*.

6.8. I controlli

6.8.1. Le misure di contrasto ai fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso nella vita e nell'azione amministrativa di Comuni e Province

Nella sentenza n. **195**, la Corte ha avuto modo di soffermare l'attenzione sulla materia dei controlli sugli organi disciplinati dal Capo II del Titolo VI del d.lgs. 267 del 2000, dove è regolata, oltre la fattispecie generale dello scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali (art. 141) e quella della rimozione o sospensione dei loro amministratori (art. 142), quella contemplata dall'art. 143 che prevede un'ipotesi più specifica, centrata sui fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso nella vita e nell'azione amministrativa di Comuni e Province, e ne regola il procedimento. Al riguardo la Corte ha così ricostruito il contesto normativo di riferimento. "Si tratta di una 'misura governativa straordinaria di carattere sanzionatorio' che è 'funzionale all'esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o similare' (sentenza n. 182 del 2014). L'iniziativa parte dal prefetto competente per territorio, che promuove l'accesso presso l'ente interessato e contestualmente nomina una commissione d'indagine, disponendo comunque ogni opportuno accertamento e acquisendo anche informazioni dal procuratore della Repubblica competente, il quale le comunica in deroga all'obbligo di segreto di cui all'art. 329 del codice di procedura penale, sempre che a ciò non siano di impedimento particolari esigenze di segretezza del procedimento penale. Raccolti e valutati tutti gli elementi utili, a partire dalle conclusioni della commissione d'indagine, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, stila una relazione finale inviandola al Ministro dell'interno. Il quale, sulla base di tale relazione, può ritenere che emergano 'concreti, univoci e rilevanti' elementi indicativi del collegamento, diretto o indiretto, con la criminalità organizzata di tipo mafioso. In tal caso, può proporre lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale interessato all'indagine, se i collegamenti con la criminalità emergono a carico di un amministratore locale (art. 77 t.u. enti locali); scioglimento che è deliberato dal Consiglio dei ministri e disposto con decreto del Presidente della Repubblica (art. 143, comma 4). Se, invece, sono coinvolti, non già gli amministratori locali, bensì il segretario (comunale o provinciale), il direttore generale, i dirigenti o dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, adotta ogni provvedimento utile a far cessare il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusi provvedimenti, in senso lato cautelari, riguardanti i dipendenti suddetti (quali la sospensione dall'impiego o la destinazione ad altro ufficio o altra mansione) con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'ente (art. 143, comma 5). Laddove, al contrario, non emergano 'concreti, univoci e rilevanti' elementi indicativi del collegamento con la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno emana un decreto di conclusione del procedimento, in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento (art. 143, comma 7). In tale evenienza – ossia quando dalla relazione del prefetto non risulta il presupposto per l'attivazione del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, sia perché emerge che non vi sono in realtà gli ipotizzati collegamenti con la criminalità organizzata, sia perché, pur sussistendone elementi indiziari, questi non raggiungono quella soglia di affidabilità probatoria tale da qualificarli 'concreti, univoci e rilevanti' – il procedimento si conclude con una sorta di provvedimento di non luogo a procedere oltre, senza pertanto attivare la fase deliberativa finale mirata allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale, interessato dall'iniziativa prefettizia: è adottato dal Ministro dell'interno un decreto motivato di conclusione (e quindi chiusura) del procedimento".

6.8.2. L'illegittimo potere prefettizio sostitutivo extra ordinem *in caso di* mala gestio *dell'ente locale derivante da collegamenti con la criminalità mafiosa*

La sentenza n. **195** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 5, 97, secondo comma, 114, 118, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., l'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, che ha inserito – nell'art. 143 del t.u. enti locali, che regola lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso – un nuovo comma (7-*bis*). Il citato articolo 143 prevede che nel caso di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso nella vita e nell'azione amministrativa di Comuni e Province, il prefetto competente per territorio di propria iniziativa può promuove l'accesso presso l'ente interessato e contestualmente nominare una commissione d'indagine. Egli, una volta raccolti e valutati tutti gli elementi utili, a partire dalle conclusioni della commissione d'indagine, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, stila una relazione finale inviandola al Ministro dell'interno. Quest'ultimo, sulla base di tale relazione, può ritenere che emergano «concreti, univoci e rilevanti» elementi indicativi del collegamento, diretto o indiretto, con la criminalità organizzata di tipo mafioso. In tal caso, può proporre lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale interessato all'indagine, se i collegamenti con la criminalità emergono a carico di un amministratore locale (art. 77 t.u. enti locali); scioglimento deliberato dal Consiglio dei ministri e disposto con d.P.R. (art. 143, comma 4). All'esito del procedimento previsto dai primi sette commi dell'art. 143 si innesta in sequenza, senza soluzione di continuità, la nuova misura introdotta (comma 7-*bis*), oggetto di censura. Può accadere, in effetti, che il collegamento di amministratori (o dipendenti) di enti locali con la criminalità di tipo mafioso, che altera l'attività e la gestione dell'ente locale, pregiudicandola, si presenti senza raggiungere proprio l'evidenza di «concreti, univoci e rilevanti elementi», ma comunque in grado di determinare una riscontrata *mala gestio* dell'ente. Proprio per far fronte a tali ipotesi, il legislatore ha introdotto la disposizione censurata nel tentativo di costruire uno strumento correttivo meno invasivo dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nonché più duttile degli ordinari interventi sostitutivi. La Corte ha evidenziato che per l'operatività della disposizione censurata è necessario, oltre al presupposto negativo della mancanza di «concreti, univoci e rilevanti» elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, un presupposto positivo: il riscontro di «situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati». Alla genericità del presupposto per l'attivazione del potere sostitutivo del prefetto si aggiunge la vaghezza del livello indiziario degli elementi emersi nell'attività di accertamento di cui al comma 3 dell'art. 143. Mentre per l'attivazione del potere di scioglimento del consiglio comunale o provinciale occorre che tali elementi, su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, raggiungano un livello di coerenza e significatività tali da poterli qualificare come «concreti, univoci e rilevanti» (art. 143, comma 1, t.u. enti locali), invece, quanto alle «condotte illecite gravi e reiterate», di cui al comma 7-*bis* impugnato, è sufficiente che risultino mere «situazioni sintomatiche». "Nel complesso, quindi, il presupposto positivo del potere sostitutivo prefettizio è disegnato dalla disposizione censurata in termini vaghi, ampiamente discrezionali e certamente assai meno definiti di quelli del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, pur essendo il primo agganciato a quest'ultimo come occasionale appendice procedimentale. (…) L'insufficiente determinazione del presupposto del potere sostitutivo risulta così aggravata dalla latitudine del suo contenuto atipico e indifferenziato, mentre – ha affermato questa Corte (sentenza n. 115 del 2011) – ogni potere amministrativo deve essere 'determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa'. Tutto ciò inficia irrimediabilmente la compatibilità di tale potere sostitutivo *extra ordinem*, in primo luogo, con il principio di legalità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché con l'autonomia costituzionalmente garantita che la Repubblica promuove e riconosce agli enti locali territoriali (art. 5 Cost.); autonomia anche recentemente richiamata da questa Corte (sentenze n. 33 e n. 29 del 2019)". La Corte, inoltre, ha evidenziato che "il potere sostitutivo introdotto dalla disposizione censurata – essendo previsto con un'incidenza nell'attività dell'ente locale tendenzialmente molto ampia, stante che l'individuazione da parte del prefetto di «prioritari interventi di risanamento» non è limitata ad attività vincolata per legge e non discrezionale – avrebbe dovuto essere rispettoso del canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., secondo cui i poteri sostitutivi devono essere esercitati secondo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione". Con riferimento a tale parametro, infatti, è stato già affermato (sentenze n. 43 del 2004 e n. 44 del 2014), che "[l]a previsione del potere sostitutivo fa […]

sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze» (sentenza n. 236 del 2004) e quindi occorre che tale potere sia rispettoso delle autonomie locali. È lo stesso art. 120, secondo comma, Cost. a prevedere l'intervento sostitutivo del Governo, implicante l'assunzione di responsabilità politica del potere esecutivo, quando vi è, in particolare, un'esigenza di «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» dell'ordinamento". In altri termini, "quanto più il potere sostitutivo, incidente nell'autonomia dell'ente locale territoriale, presenta una connotazione di discrezionalità nei presupposti e nel contenuto, tanto più il livello di assunzione di responsabilità si eleva da quello amministrativo (provvedimento del prefetto) a quello politico (deliberazione del Governo). La garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane) richiede non solo che i presupposti di tali poteri sostitutivi, incidenti nell'attività dell'ente, siano sufficientemente determinati dalla legge, ma anche che l'eventuale sostituzione a organi dell'ente rispetti il canone dell'art. 120, secondo comma, Cost.".

7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

7.1. La normativa di attuazione statutaria

7.1.1. Ruolo interpretativo e integrativo delle previsioni statutarie

La normativa di attuazione statutaria, "anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione […], possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 93 del 2017)". Così la sentenza n. **65**.

7.1.2. Strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali

"Per il suo «sicuro ruolo interpretativo e integrativo» (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), (…) la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente – all'esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali". Così la sentenza n. **65**.

7.2. Le condizioni di operatività della clausola di maggior favore **ex** *art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (necessità di considerare il complessivo statuto regolativo di una specifica funzione)*

"Questa Corte ha costantemente affermato che, qualora sorga una questione di legittimità costituzionale in relazione a una legge di una regione ad autonomia speciale per l'asserita violazione di una norma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri (o il giudice rimettente) ha l'onere di spiegare perché alla regione speciale dovrebbe essere applicato il Titolo V e non lo statuto speciale" (sentenze nn. 134 del 2018, 52 del 2017 e 238 del 2007, ordinanza n. 247 del 2016). In particolare, "è stata sottolineata la necessità che siano indicate le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari (sentenza n. 151 del 2017; nello stesso senso, ordinanza n. 250 del 2007), in attuazione della cosiddetta clausola di maggior favore contenuta all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), secondo cui, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Non si possono "meccanicamente separare le norme del Titolo V attributive di autonomia alle regioni da quelle che completano lo statuto regolativo di una certa funzione, quali possono essere le norme dell'art. 117, secondo comma, Cost., che riservano alla competenza esclusiva dello Stato determinate materie trasversali, o dell'art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni amministrative. È a tale complessivo statuto di ciascuna specifica funzione che si deve fare riferimento anche quando si tratti di applicare l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001" in quanto le disposizioni di detta legge "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 (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione" (sentenze nn. 255 del 2014 e 103 del 2003). "Tutto ciò comporta tuttavia che (…)

condizione per l'applicazione del Titolo V alla regione speciale sia un risultato complessivamente favorevole per la sua autonomia del raffronto fra il regime della funzione, così definito, in base allo stesso Titolo V e la parallela, a sua volta complessiva, disciplina della funzione risultante dallo statuto speciale. La clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, se importa che le autonomie speciali non restino private delle più ampie forme di autonomia concesse alle regioni ordinarie con la riforma del 2001, non può a maggior ragione comportare che l'effetto dell'applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia della regione speciale". Così la sentenza n. **119**.

7.3. L'obbligo di adeguamento della legislazione della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e di Bolzano ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale

7.3.1. L'impugnativa del Governo per incostituzionalità sopravvenuta e il divieto per le autonomie di modificare normative già conformi alla disciplina nazionale

L'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 "prevede che, in caso di adozione da parte dello Stato di principi e norme costituenti limiti, ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, alla potestà legislativa regionale e provinciale, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome hanno sei mesi di tempo (o il più ampio termine espressamente stabilito) per adeguarsi; pendente tale termine semestrale, restano applicabili le disposizioni regionali o provinciali preesistenti. (…) questo sistema comporta, non già l'immediata applicabilità delle ricordate norme statali nel territorio della Regione e delle Province, ma l'insorgere in capo a queste ultime, all'entrata in vigore di quelle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale (sentenza n. 172 del 1994)". Le disposizioni regionali o provinciali non adeguate possono essere impugnate dal Governo dinanzi alla Corte, nei novanta giorni successivi alla decorrenza del termine. La mancata impugnazione, peraltro, "non impedisce la proponibilità di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché, per quanto la norma di attuazione statutaria intenda ulteriormente valorizzare l'autonomia speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome, essa non attribuisce alcuna forza peculiare alla legge regionale o provinciale non impugnata in via principale (…). È fuor di dubbio che l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 delinei un sistema peculiare, che determina la incostituzionalità sopravvenuta (sentenze n. 147 del 1999, n. 380 del 1997 e n. 80 del 1996) delle norme regionali o provinciali che non siano state adeguate alla normativa statale una volta decorso il termine (il cui spirare, peraltro, ovviamente non impedisce alla Regione e alle Province di esercitare la funzione legislativa, adeguandosi alla normativa statale). Tale sistema, tuttavia, opera se, e soltanto se, la legislazione regionale o provinciale vigente al momento dell'entrata in vigore della normativa statale, che ne costituisce il limite, si trovi effettivamente in contrasto con quest'ultima. È al ricorrere di questa circostanza che insorge in capo al legislatore regionale o provinciale l'obbligo di adeguare la propria normativa a quella sopravvenuta statale. Altrimenti detto, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome godono, nel caso in cui la normativa preesistente non risulti già conforme, di un termine di sei mesi (o altro più ampio espressamente stabilito) per adempiere all'obbligo di adeguare la propria legislazione alla normativa statale sopravvenuta. Quando la normativa regionale o provinciale non necessita di adeguamento, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome non possono, neppure nell'arco del termine di tolleranza (…) di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, adottare norme che, modificando la preesistente normativa già conforme a quella statale sopravvenuta, si pongano illegittimamente in contrasto con quest'ultima". Così la sentenza n. **93**.

7.3.2. La decorrenza del termine per l'adeguamento a principi dettati con decreto-legge

"(…) il termine di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 decorre dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di conversione del decreto-legge e non già dalla pubblicazione di quest'ultimo, in quanto i provvedimenti *ex* art. 77 Cost. sono provvisori e perdono efficacia sin dall'inizio in caso di mancata conversione, come espressamente prevede la norma costituzionale. È la naturale precarietà del decreto-legge, dunque, che impone di ritenere che il termine di cui alla norma di attuazione statutaria cominci a decorrere dal momento dell'avvenuta conversione". Così la sentenza n. **93** ove è richiamata la sentenza n. 496 del 1993.

7.4. La Regione Friuli-Venezia Giulia

7.4.1. La competenza concorrente della Regione in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di energia

La sentenza n. **148** ha evidenziato che la legge friulana n. 11 del 2015 "reca la disciplina organica in materia di difesa del suolo e di utilizzazione delle acque e in particolare, all'art. 18, prevede una speciale tutela dei corpi idrici superficiali e delle aree fluviali, ponendo una serie di divieti e prescrizioni concernenti l'alveo dei corsi d'acqua naturali, le sponde, la loro fascia adiacente e gli argini". L'art. 18 può iscriversi alla materia dell'utilizzazione delle acque pubbliche che lo statuto riserva alla competenza concorrente del legislatore regionale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. "Al contempo, tale disposizione non manca di regolare anche qualche aspetto che incrocia altra materia. Ciò avviene, ad esempio, nella prescrizione contenuta espressamente nel comma 1 dell'art. 18, che vuole che gli impianti di smaltimento di rifiuti e di discariche non possono essere collocati nella fascia di 150 metri dal piede dell'argine esterno o dal ciglio della sponda; prescrizione che attiene anche alla materia dell'ambiente. Ma una parallela prescrizione può desumersi (…) dal comma 3 della stessa disposizione: non è possibile, in modo assoluto, la realizzazione, negli argini di tutti i corsi d'acqua della Regione, qualsivoglia manufatto funzionale alla produzione di energia idroelettrica". Questo frammento normativo incrocia la materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. indica come competenza concorrente per le Regioni ordinarie. Invece, lo statuto speciale non prevede, in favore della Regione Friuli-Venezia Giulia, alcuna competenza in questa materia (sentenza n. 298 del 2013), ma solo una riserva quanto al gettito dell'accisa sull'energia elettrica consumata nella Regione". Opera, pertanto, la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il quale stabilisce che le disposizioni della revisione costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite; "ciò sino all'adeguamento dei rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione". Con riferimento all'energia, ciò è avvenuto con il d.lgs. n. 110 del 2002, che ha trasferito alla Regione autonoma le funzioni amministrative concernenti anche la produzione, riservando allo Stato le funzioni afferenti alle linee della politica energetica nazionale e alla definizione degli obiettivi e dei programmi nazionali in materia di fonti rinnovabili, nonché la definizione dei criteri generali tecnico-costruttivi e le norme tecniche essenziali degli impianti di produzione dell'energia. "Si tratta quindi di competenza ripartita, attuativa della competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., estesa alla Regione ad autonomia differenziata per effetto della clausola di estensione automatica di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Il legislatore regionale è, quindi, parimenti tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia, quali poste dalla normativa statale".

7.4.2. L'applicazione del contratto nazionale di lavoro giornalistico al personale iscritto all'albo dei giornalisti in servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale (violazione del principio di riserva di contrattazione collettiva)

Si veda, in riferimento alla sentenza n. **81**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.4.3. La maggiorazione del canone demaniale in caso di proroga dell'esercizio delle concessioni di derivazione d'acqua

Si veda, in relazione alla sentenza n. **119**, la voce *La maggiorazione del canone demaniale in caso di proroga (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – Le concessioni di derivazione d'acqua*.

7.4.4. Il termine di presentazione del programma di adeguamento degli impianti di distribuzione del carburante

Si veda, in relazione alla sentenza n. **119**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

7.4.5. La procedura semplificata per gli interventi di dragaggio manutentivi nelle vie di navigazione interna

Si veda, in relazione alla sentenza n. **119**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale*

– Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le acque.

7.4.6. L'illegittimo divieto di costruire, all'interno della struttura degli argini dei corsi d'acqua, manufatti per la realizzazione di impianti di produzione di energia idroelettrica compatibili con le esigenze di prevenzione dei rischi idrogeologici

Si veda, in relazione alla sentenza n. **148**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*.

7.4.7. La (illegittima) deroga a talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque disposta per le domande di concessione di derivazione presentate prima della sua approvazione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **153**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le acque*.

7.4.8. La determinazione, con norme di interpretazione autentica, dell'indennità di buonuscita del personale regionale (illegittima previsione di irrilevanza del servizio prestato con rapporto a termine di diritto privato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **174**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU*.

7.4.9. La soppressione dal 1° settembre 2014 dell'erogazione dei trattamenti pensionistici differenziali, legati all'indennità di funzione, attribuiti ai dirigenti cessati dal servizio dopo il 1° ottobre 1990

Si veda, in relazione alla sentenza n. **240**, l'analoga voce in *I rapporti economici – La previdenza*.

7.5. La Regione Sardegna

7.5.1. La competenza legislativa primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale (il limite della riserva alla contrattazione collettiva del trattamento economico)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **154**, la voce *La riserva alla contrattazione collettiva del trattamento economico dei dipendenti pubblici (norma fondamentale di riforma economico-sociale e tipico limite di diritto privato)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.5.2. La competenza legislativa residuale in materia di servizio idrico integrato

Ai sensi dell'art. 3 dello statuto, "la Regione autonoma ha potestà legislativa piena, tra le altre, in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione (lettera e), edilizia ed urbanistica (lettera f), acque minerali e termali (lettera h) ed esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche (lettera l); ai sensi del successivo art. 4, è, inoltre, titolare di una competenza legislativa di tipo concorrente in materia di assunzione di pubblici servizi (lettera g) e di igiene e sanità pubblica (lettera i). Infine, l'art. 14 (…) stabilisce al primo comma che la Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo. Quanto alle norme di attuazione statutaria, l'art. 39, primo comma, del d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 (…) dispone, tra l'altro, che per la consegna dei beni dello Stato che passano alla Regione, da effettuarsi con decorrenza dal 1° gennaio 1950, compresi i redditi che matureranno da tale data, le Intendenze di finanza di Cagliari, Nuoro e Sassari, ciascuna per il territorio di sua competenza, entro tre mesi dalla costituzione della Giunta regionale compileranno: a) un elenco dei beni immobili di demanio pubblico; b) un elenco dei beni immobili patrimoniali dello Stato". Da tale quadro normativo la difesa regionale deduce il carattere primario della competenza in materia di servizio idrico integrato, sottolineando la differenza rispetto all'analogo quadro normativo della Regione Siciliana, alla quale spetta una competenza statutaria di tipo concorrente (sentenza n. 93 del 2017). Al contrario, "un raffronto anche sommario del pertinente blocco statutario della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna mostra come esso sia sostanzialmente coincidente, con la conseguenza che anche la competenza della seconda in materia deve essere qualificata, in base allo statuto, come concorrente. In entrambi gli statuti, infatti, la materia «assunzione di pubblici servizi» (oltre a «igiene e sanità pubblica») rientra tra quelle di potestà concorrente. La Regione Siciliana è inoltre titolare – differentemente dalla Regione autonoma

Sardegna – di una competenza primaria in materia di «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale» (…). Con riguardo alle norme di attuazione degli statuti speciali, deve essere sottolineato che esse sono rilevanti ai fini dell'individuazione della materia non quando si limitano a disporre il trasferimento dei beni dello Stato alla singola regione speciale, ma quando accanto agli ordinari poteri di gestione del demanio prevedono una formula onnicomprensiva che integra il quadro delle attribuzioni statutarie. Questo è il caso delle norme di attuazione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (sentenza n. 142 del 2015), oltre che delle due Province autonome di Trento e di Bolzano (da ultimo, sentenza n. 51 del 2016), ma non quello della Sicilia e della Sardegna. Significativo in tale senso è il blocco statutario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, alla quale questa Corte ha riconosciuto una competenza statutaria primaria in materia di servizio idrico integrato, facendo leva – pur a fronte della classificazione della materia dell'«assunzione di pubblici servizi» tra quelle di potestà legislativa integrativo-attuativa – sulle specifiche prescrizioni della normativa di attuazione statutaria e, in particolare, sulla previsione secondo cui la Regione esercita «tutte le attribuzioni» concernenti «tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili» (…). Per il suo «sicuro ruolo interpretativo e integrativo» (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), infatti, la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente – all'esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali. Ciò che fra l'altro non esclude che, attraverso lo strumento delle norme di attuazione degli statuti speciali, la stessa Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna possano, al pari della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome, essere dotate di maggiori funzioni nell'ambito che qui viene in rilievo. In ragione di quanto esposto deve essere escluso che, in base al suo statuto, spetti alla Regione autonoma Sardegna competenza legislativa primaria per la disciplina del servizio idrico integrato, dovendosi piuttosto ritenere che la sua competenza in tale ambito sia da ricondurre a quella concorrente nelle materie dell'assunzione di servizi pubblici e dell'igiene e sanità pubblica, da riqualificare dunque, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come competenza legislativa residuale *ex* art. 117, quarto comma, Cost.". Così la sentenza n. **65** per la cui disamina si vedano, con riguardo al servizio idrico integrato, le voci *L'affidamento diretto a società interamente pubbliche (norme della Regione Sardegna)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza* e *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le acque, Il requisito del controllo analogo esercitato sul soggetto affidatario (norme della Regione Sardegna)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza* e *Le eccezioni al principio di unicità della gestione (norme della Regione Sardegna)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le acque*.

7.5.3. I contratti pubblici

7.5.3.1. La facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

7.5.3.2. L'(illegittima) istituzione di un Albo telematico regionale dei commissari di gara

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

7.5.3.3. La (illegittima) previsione di linee guida e del codice regionale di buone pratiche

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

7.5.3.4. La qualificazione delle stazioni appaltanti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **166**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

7.6. La Regione siciliana

7.6.1. La potestà legislativa primaria in tema di requisiti di accesso alla carica di deputato regionale

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **162**, la voce *La disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali (materia di legislazione ripartita, salve le diverse attribuzioni delle autonomie speciali)* in *L'organizzazione delle Regioni – Gli organi regionali – Il Consiglio e i consiglieri regionali*.

7.6.2. La potestà di integrare la disciplina dei tributi erariali (in materia di IRAP)

La sentenza n. **128** ha rammentato che "la Regione Siciliana ha (…) il potere di integrare la disciplina dei tributi erariali, nei limiti segnati dai principi della legislazione statale relativi alla singola imposizione (sentenze n. 138 e n. 111 del 1999), in termini non dissimili da quanto previsto per le Regioni ordinarie dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 152 del 2018)". In particolare, secondo il disegno delineato dal legislatore statale, la Regione Siciliana "aveva facoltà di dare attuazione alle disposizioni del Titolo I del d.lgs. n. 446 del 1997, relativo alla istituzione ed alla disciplina dell'IRAP, rimanendo però nel perimetro in esso delineato".

7.6.3. La variazione di denominazione dei Comuni termali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **123**, l'analoga voce in *Gli enti locali – La modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni dei Comuni*.

7.6.4. I contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili

La sentenza n. **96** ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale – sollevata in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato – dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 17 del 2004 che prevede: «Le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, non si intendono applicabili ai contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili». Per la Corte il giudice remittente ha ricostruito in modo erroneo ed incompleto il quadro normativo di riferimento, nazionale ed europeo, sui contratti a termine con la pubblica amministrazione, rendendo inadeguato l'iter logico-argomentativo delle censure prospettate (sentenza n. 134 del 2018). Il rimettente ha ricondotto tale tipologie contrattuali all'art. 2094 cod. civ., escludendo una loro diversità strutturale rispetto agli ordinari rapporti di lavoro subordinato a termine con una pubblica amministrazione, e dalla inapplicabilità della disciplina attuativa della direttiva comunitaria ha desunto la possibilità di un numero illimitato di rinnovi, senza oggettive ragioni giustificatrici e senza pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori. Tuttavia, per la Corte il rimettente non ha tenuto in adeguata considerazione l'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, in particolare il comma 5, secondo cui la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni, e dunque l'abusivo ricorso ai contratti a termine, non può comportare la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma attribuisce solo il diritto al risarcimento del danno. Al riguardo, secondo la giurisprudenza della CGUE, sin dalla sentenza 7 settembre 2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino (paragrafo 49), è stato chiarito che una normativa nazionale «che vieta nel solo settore pubblico, la trasformazione in contratto di lavoro a tempo indeterminato di una successione di contratti a tempo determinato» può essere considerata conforme all'accordo quadro, qualora l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro preveda un'altra misura effettiva, destinata ad evitare ed a sanzionare l'eventuale abuso. Più recentemente l'ordinanza 1° ottobre 2010, in causa C-3/10, Affatato, la CGUE ha affermato (paragrafo 51) che: «la clausola 5 dell'accordo quadro dev'essere interpretata nel senso che […] essa non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui all'art. 36, quinto comma, del d.lgs. n. 165/2001, la quale, nell'ipotesi di abuso derivante dal ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione da un datore di lavoro del settore pubblico, vieta che questi ultimi siano convertiti in un contratto di lavoro a tempo indeterminato quando l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato prevede, nel settore interessato, altre misure effettive per evitare, ed eventualmente sanzionare, il ricorso abusivo a contratti a tempo determinato stipulati in successione». Infine, la stessa misura del risarcimento del danno, come alternativa alla trasformazione, è stata oggetto di attenzione in

sede europea e nazionale; basti, al riguardo, citare − come ricordato nella recente sentenza n. 248 del 2018 − la decisione della CGUE 7 marzo 2018, in causa C-494/16, Santoro, che ha ritenuto la compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle statuizioni contenute nella sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 15 marzo 2016, n. 5072, pronunciata nel giudizio nel corso del quale era intervenuta la sentenza della CGUE Marrosu e Sardino. La sentenza delle sezioni unite civili, dopo aver ribadito il divieto di conversione del rapporto di lavoro a termine in rapporto a tempo indeterminato, ha riconosciuto al dipendente pubblico, a seguito della reiterazione illegittima dei contratti a termine, il diritto al risarcimento del danno previsto dall'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, con esonero dall'onere probatorio, nella misura e nei limiti di cui all'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010.

7.6.5. La (illegittima) previsione dell'iscrizione dei Consorzi e delle società d'ambito in liquidazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti vantati dai fornitori delle pubbliche amministrazioni

Si veda, in relazione alla sentenza n. **205**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica*.

7.7. La Regione Trentino-Alto Adige

7.7.1. La rideterminazione retroattiva dei criteri di attualizzazione delle quote dei vitalizi spettanti agli ex consiglieri regionali superiori al tetto del 30,40% dell'indennità parlamentare (ragionevole correzione degli effetti di una normativa in controtendenza rispetto alle esigenze di risparmio indotte dalla crisi economica)

La sentenza n. **108** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; e 4, commi 1, 2, 3 e 5, della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, autoqualificata come interpretativa dell'art. 10 della legge regionale n. 6 del 2012 in materia di trattamento economico e regime previdenziale dei consiglieri regionali. In particolare, la legge del 2012 ha consentito, nell'ambito di una complessiva riduzione dell'ammontare degli assegni vitalizi al tetto del 30,40% dell'indennità parlamentare lorda, ai consiglieri cessati dal mandato che godessero di un vitalizio superiore, di optare, in alternativa al mantenimento dell'assegno originario, per la cosiddetta "attualizzazione" della parte di vitalizio eccedente il tetto, consistente in un'anticipazione di capitale e cioè nell'immediata attribuzione e liquidazione in valore attuale dei futuri importi corrispondenti alle quote eccedenti. La definizione dei parametri e delle modalità di quantificazione del valore attuale era stata demandata all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale. La legge del 2014 ha disposto con efficacia retroattiva la sostituzione dei parametri e dei criteri individuati dall'ufficio di presidenza con la nozione di valore attuale medio, prevedendo altresì, a carico degli ex consiglieri regionali interessati, l'obbligo di restituire le somme già percepite (e/o le quote del fondo finanziario "*Family*" già attribuite) in base alle regole pregresse. La Corte ha rilevato l'erronea autoqualificazione come interpretative delle norme censurate le quali "non hanno realmente l'obiettivo di chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla disposizione" (sentenze nn. 132 del 2016, 160 del 2013 e 209 del 2010; ordinanza n. 92 del 2014). Piuttosto, il legislatore del 2014 ha dettato norme innovative con efficacia retroattiva, introducendo un nuovo criterio per l'attualizzazione (il valore attuale medio) e individuando direttamente le modalità per la relativa determinazione, risultata così preclusa all'ufficio di presidenza. Gli obiettivi dell'intervento retroattivo sono stati ravvisati nella duplice esigenza di ricondurre a "equità e ragionevolezza gli assai favorevoli meccanismi di calcolo dell'attualizzazione degli assegni vitalizi, introdotti dall'ufficio di presidenza", e di "provvedere al contenimento della spesa pubblica". Gli indicati motivi di interesse generale "si contrappongono ai profili sintomatici dell'asserita irragionevolezza della legge (…): l'erronea auto-qualificazione della legge come legge di interpretazione autentica, la ritenuta non necessarietà di interventi correttivi nella prospettiva della finanza pubblica, la diretta previsione in legge di criteri di calcolo dei vitalizi, che rientrerebbero invece nel dominio della scienza attuariale". Tali profili, nel bilanciamento delle opposte esigenze, sono stati ritenuti recessivi, "a fronte della solida plausibilità, in astratto, delle motivazioni a sostegno dell'intervento di modifica, ricavabili dai lavori preparatori della legge (…). Ciò, innanzitutto, per una ragione legata alla peculiarità della vicenda (…) in cui l'intervento legislativo retroattivo manifesta la propria natura riparatrice e incide su un regime di favore quale la attualizzazione, assai peculiare e reso ancor più eccezionale, negli effetti prodotti, dalla scelta di specifici criteri di calcolo. Vi è, inoltre, una ragione di carattere più generale a

sostegno della ragionevolezza della disciplina censurata. L'intervento legislativo mira a correggere gli effetti di una normativa che aveva complessivamente determinato un ampliamento della spesa pubblica regionale, in controtendenza rispetto alle generali necessità di contenimento e risparmio in quegli stessi anni perseguite dal legislatore statale, a fronte di una crisi economica di ingente (e notoria) portata. Al cospetto di interventi legislativi statali che hanno imposto riduzioni generalizzate di risorse e contribuzioni straordinarie al risanamento dei conti pubblici, tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata sono stati chiamati, proprio in quel periodo di tempo, a concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale (…), a prescindere dalla condizione di maggiore o minore equilibrio del proprio bilancio" (sentenza n. 6 del 2019). In tale contesto, si spiega e si giustifica perché, allo stesso legislatore regionale, la legge del 2012, in combinazione con i criteri di calcolo approvati dall'ufficio di presidenza, "sia apparsa dissonante, e perciò meritevole di modifica". Né la denunciata disciplina ha leso il principio del legittimo affidamento. In termini temporali, la legge che ha condotto alla complessiva rideterminazione delle somme poi parzialmente revocate è stata approvata entro l'anno dall'originaria attribuzione delle stesse. Inoltre, la non imprevedibilità dell'intervento retroattivo – "anche a voler prescindere dalla forte reazione dell'opinione pubblica conseguente al diffondersi delle notizie sulla vicenda, e senza considerare che indagini delle magistrature penale e contabile erano nel frattempo iniziate" – è suggerita dalla circostanza che il legislatore trentino ha ritenuto necessario dare giuridico riconoscimento, nell'ambito della nuova quantificazione della quota attualizzata dei vitalizi e dei conseguenti obblighi di restituzione, alle restituzioni effettuate spontaneamente da alcuni destinatari del provvedimento di attualizzazione. L'assetto regolatorio non poteva perciò dirsi adeguatamente consolidato, "sia perché esso non si è protratto per un periodo sufficientemente lungo", sia perché la legge del 2012 "è stata approvata in un contesto complessivo non idoneo a far sorgere nei destinatari una ragionevole fiducia nel suo mantenimento" (sentenza n. 56 del 2015). Infine, la proporzionalità dell'intervento è attestata dalla concessione ai beneficiari degli assegni coinvolti sia dell'accesso a forme flessibili e graduate di restituzione delle somme percepite in eccesso, a seguito dei calcoli effettuati con il nuovo criterio del valore attuale medio, sia della possibilità di revocare con efficacia retroattiva l'opzione per l'attualizzazione. È così emersa la ragionevolezza della normazione retroattiva sul patrimonio dei destinatari che configura comunque "un intervento legislativo eccezionale, la cui peculiarità, peraltro, deve essere valutata anche alla luce dell'oggetto stesso su cui incide, ossia un istituto di favore a sua volta fuori dall'ordinario".

7.7.2. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile

Si veda, in relazione alla sentenza n. **138**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

7.8. La Regione Valle d'Aosta

7.8.1. L'(illegittima) esclusione dalla VAS e dalla verifica di assoggettabilità a VAS dei piani urbanistici di dettaglio e delle varianti non sostanziali al PRG

La sentenza n. **118** ha esaminato ed accolto, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., due questioni attinenti al rapporto tra la disciplina statale e quella regionale nell'ambito della valutazione ambientale strategica (VAS), aventi ad oggetto gli artt. 12-*bis*, comma 4, e 16, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 1998, inserito il primo e come sostituito l'altro dagli artt. 3 e 9 della legge regionale n. 5 del 2018. La prima disposizione consentiva di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio (PUD) che determinassero modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale vigente; la seconda escludeva le varianti non sostanziali al PRG dalla verifica di assoggettabilità a VAS. In via preliminare, la Corte ha individuato il complesso normativo atto a vincolare la potestà legislativa della Regione. I commi 2, lett. a), e 3 dell'art. 6 cod. ambiente prevedono, da un lato, "una generalizzata e obbligatoria sottoposizione a VAS di tutti i piani elaborati nei settori della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli", e dall'altro, una "possibile esclusione, per le modifiche minori e in relazione a quei piani che determinano l'uso di piccole aree a livello locale", ma solo in assenza di impatti significativi sull'ambiente. Il successivo art. 12 dello stesso codice, poi, disciplina il procedimento "diretto a verificare se il piano possa avere impatti significativi sull'ambiente" anche nell'ipotesi di modifiche a piani e programmi già sottoposti

positivamente a verifica di assoggettabilità o a VAS, "pur se limitato ai soli effetti (…) che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati". Pertanto, se, da un lato "la VAS (…), attiene alla materia «tutela dell'ambiente» (…), di competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 58 del 2013), le disposizioni citate, dall'altro, sono configurabili anche come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sia per il loro contenuto riformatore, sia per la loro attinenza a un bene comune, quale è quello ambientale, di primaria importanza per la vita sociale ed economica (sentenze n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007). Anche la competenza legislativa primaria regionale in tema di tutela del paesaggio, prevista dall'art. 2, lettera q), dello statuto reg. Valle d'Aosta, ne risulta, quindi, (…) vincolata, posto che questa deve essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". Nel caso specifico, la Corte ha ritenuto che entrambe le disposizioni impugnate, invece, contraddicessero tale vincolo. Ha rilevato, innanzitutto, che con le modifiche introdotte il legislatore regionale ha mutato la *sedes materiae* della disciplina in tema di VAS riferita ai piani urbanistici. Infatti, precedentemente contenuta nella legge regionale comunitaria 2009, essa è stata trasferita nella legge urbanistica regionale n. 11 del 1998. "In tale nuova collocazione, tuttavia, il legislatore regionale non ha adeguatamente considerato che la VAS si sviluppa secondo una logica diversa da quella della pianificazione, che non attiene tanto ai termini della conformità (…), bensì a quelli della compatibilità, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente. L'indice sintomatico di questa inadeguata impostazione si rinviene laddove il legislatore regionale, all'interno delle disposizioni impugnate, ha stabilito (…) effetti automatici di esclusione delle procedure di assoggettabilità e sottoposizione a VAS". I Giudici hanno, poi, precisato che il PUD di cui al censurato comma 4 dell'art. 12-*bis* può essere qualificato "come un piano elaborato per il settore della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli che determina l'uso di piccole aree a livello locale". In base alla norma impugnata, il PUD che "non comporti ulteriori varianti ma determini modifiche non costituenti variante, (…) viene automaticamente escluso ai fini della assoggettabilità o sottoposizione a VAS". Ciò potrebbe verificarsi per fattispecie che "rientrano invece nelle previsioni dell'art. 6, commi 2, lettera a), e 3, cod. ambiente: in tali casi il PUD, infatti, è un piano che determina l'uso di piccole aree a livello locale e, inoltre, apporta modifiche minori ai piani urbanistici sovraordinati. La VAS è quindi necessaria ove, all'esito della apposita verifica di assoggettabilità, l'autorità competente valuti che il PUD produca impatti significativi sull'ambiente (…). Per un verso, la presenza di modifiche non costituenti variante – ma qualificabili come modifiche minori secondo la norma statale – esenterebbe automaticamente il PUD pur non essendo il suo contenuto identico a quello degli strumenti sovraordinati. Per altro verso, soprattutto, non si può aprioristicamente e astrattamente affermare la inoffensività sull'ambiente di interventi in ragione della loro modesta entità, ma occorre concretamente accertare se questi sono in grado di produrre un impatto significativo sull'ambiente (sentenza n. 197 del 2014). Tali considerazioni consentono di escludere che la disciplina regionale integri (…) un innalzamento della tutela ambientale". La Corte ha esaminato, poi, la seconda disposizione impugnata. L'art. 16, comma 1, come sostituito, modificando la disciplina previgente – che escludeva dal campo di applicazione della VAS solo le varianti non sostanziali ai piani regolatori generali, che apportano variazioni tese a ridurre eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente – "ha escluso in via generale e astratta dalla disciplina della VAS un'intera categoria di varianti al PRG che invece, in base alla normativa statale, vanno sottoposte alla verifica di assoggettabilità, sulla base del ricordato criterio della produzione di impatti significativi sull'ambiente. (…) La disposizione impugnata determina, anche in questo caso, un'automatica esclusione, non prevista dalla legislazione statale, dalla verifica di assoggettabilità e sottoposizione a VAS". Conclusivamente, la Corte ha ribadito quanto già stabilito con la sentenza n. 197 del 2014, che "ha escluso la legittimità di un criterio selettivo dei piani da sottoporre a VAS basato su 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".

7.8.2. Gli interventi consentiti nei centri storici in assenza degli strumenti attuativi del PRG

La sentenza n. **118** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 2, lett. a), h), i) e j), della legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 17 della legge reg. n. 5 del 2018, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. La norma censurata individua gli interventi consentiti nelle zone territoriali di tipo A (costituite dagli agglomerati di interesse storico, artistico ecc.), in assenza degli strumenti attuativi del PRG. Secondo la Corte, tale disposizione riguarda

precipuamente la materia urbanistica, sulla quale sussiste, ai sensi dell'art. 2, lett. g), dello statuto valdostano, una competenza primaria regionale, come tale vincolata al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali. Preliminarmente il Collegio ha delimitato la censura precisando che nel caso di specie assume rilievo il solo comma 2 dell'art. 9 t.u. edilizia, il quale concerne "la fattispecie dell'edificazione in porzioni del territorio oggetto di pianificazione generale, ma che, per espressa determinazione degli stessi strumenti generali, necessitino di piani attuativi e questi siano assenti". Ha chiarito, quindi, che "la censura relativa al contrasto con la normativa statale sulla tutela dell'ambiente non è appropriata" in quanto l'evocata norma interposta attiene alla materia edilizia e non a quella della tutela dell'ambiente. "Il parametro di riferimento rimane, dunque, la sola competenza regionale primaria in materia di urbanistica, rispetto alla quale non tutto il contenuto precettivo delle norme del t.u. edilizia integra principi vincolanti per l'autonomia regionale". L'art. 2 del suddetto t.u. stabilisce, infatti, che la potestà legislativa concorrente in materia edilizia delle Regioni a statuto speciale deve essere esercitata "nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione". La Corte ha ribadito, a tal proposito, che l'art. 9, comma 2, t.u. edilizia, "per il suo contenuto, per la sua obiettiva natura e per il contesto normativo in cui è inserito, è qualificabile come norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto tale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria regionale". Ha ricordato, poi, che già la sentenza n. 68 del 2018 ha individuato la "specifica finalità perseguita dal suddetto comma 2 dell'art. 9, ravvisandola nell'esigenza di salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere l'ordinato uso del territorio". La successiva sentenza n. 245 del 2018 ha ulteriormente specificato il suddetto principio affermando che "gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata non implicavano consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione". Conseguentemente, "le norme oggetto di impugnativa prefigurano limitati interventi funzionali alla riqualificazione e rivitalizzazione delle aree territoriali di tipo A, quindi già edificate e provviste di opere di urbanizzazione; si tratta, peraltro, di interventi espressamente subordinati al rilascio, nel caso di immobile tutelato ai sensi della normativa statale o regionale, del previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio". In applicazione dei suddetti principi, la Corte ha concluso che nel caso specifico "non si è (…) in presenza (…) di elementi tali da far desumere che, in modo arbitrario o irrazionale, gli interventi consentiti dal legislatore regionale non rispettino il criterio fondamentale di impedire il consumo di suolo attraverso nuove edificazioni su aree libere. Essi ne rappresentano, piuttosto, un legittimo svolgimento nella direzione di una riqualificazione urbana, funzionale anche a implementarne e adeguarne la dotazione infrastrutturale".

7.8.3. L'(illegittimo) obbligo di restituzione alla Regione dei fondi rischi istituiti presso i consorzi garanzia fidi valdostani in caso di fusione con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale

La sentenza n. **143** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), del comma 10-*bis* dell'art. 3 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 2 del 2010, nella parte in cui estendeva l'obbligo di restituzione dei contributi regionali erogati per il fondo rischi per l'accesso al credito delle PMI regionali, inizialmente previsto in caso di liquidazione dei consorzi di garanzia collettiva, alle ipotesi di fusione dei medesimi con altri consorzi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale. Nell'intento del legislatore valdostano, la disposizione aveva la finalità di "garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione alle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale", sull'assunto che la fusione di un consorzio di garanzia collettiva con un altro operante al di fuori della Regione producesse, al pari della sua liquidazione, "il medesimo effetto di sottrazione dei contributi in questione al sostegno delle PMI operanti in Valle d'Aosta". Tuttavia, "l'equiparazione tra fusione e liquidazione si è rivelata "giuridicamente erronea". "La fusione è vicenda, infatti, di carattere evolutivo-modificativo ben diversa e anzi antitetica alla vicenda liquidatoria (per effetto di scioglimento) che prelude all'estinzione, per la quale è giustificata la restituzione dei contributi". Data la continuità dell'ente (che, secondo il diritto vivente, a seguito dell'operazione di fusione, sia pure con diverso assetto organizzativo, conserva comunque la propria identità), "l'intervenuta sua fusione con altro confidi avente sede fuori dalla Valle d'Aosta non ne esclude necessariamente la continuità operativa nell'area regionale, in vista della quale ha ottenuto (prima della fusione) il contributo regionale al fondo rischi". Restano, di conseguenza, "ingiustificati la restituzione di

tale contributo e il parallelo divieto di utilizzabilità per nuove garanzie imposti dalla normativa denunciata come effetto automatico ed immediato dell'operazione di fusione". La restituzione dei contributi non utilizzati per il sostegno delle PMI locali viene comunque garantita, in quanto l'acclarata illegittimità "non esclude che la Regione abbia poi, comunque, diritto di chiedere in restituzione il contributo erogato al fondo rischi confidi valdostano che acceda a operazioni di fusione nel caso in cui, al termine dell'anno finanziario, ne risulti la mancata utilizzazione per le finalità di sostegno alle PMI locali, attraverso le certificazioni del collegio sindacale".

7.8.4. L'inderogabilità del provvedimento unico regionale e della conferenza di servizi nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **147**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente*.

7.8.5. La particolare competenza della Regione in ordine ai compiti demandati alle Camere di commercio (annullamento del decreto ministeriale attuativo della riforma del sistema camerale limitatamente alle parti riferite alla Camera valdostana)

La sentenza n. **225**, nel decidere il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, adottare il decreto ministeriale del 16 febbraio 2018 nella parte in cui contiene una serie di misure di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali nonché di riorganizzazione del personale e delle piante organiche delle Camere di commercio. La Corte – dopo aver ribadito "l'anfibia configurazione delle Camere di commercio, per un verso 'organi di rappresentanza delle categorie mercantili', per un altro 'strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche' – ha evidenziato "la collocazione del sistema camerale al crocevia di distinti livelli di governo", esercitando le Camere di commercio "funzioni evidentemente riconducibili alla competenza legislativa dello Stato; (…) compiti che riflettono competenze regionali (…) in alcune ipotesi inestricabilmente intrecciate con quelle dello Stato (…) in altre suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti (sentenza n. 261 del 2017)". È stato, altresì, ribadito che "le funzioni esercitate dal sistema camerale esigono una disciplina omogenea in ambito nazionale, posto che le Camere di commercio non sono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato". Tali considerazioni, valide in generale per le "competenze delle Regioni ordinarie interessate dal procedimento di riforma del sistema camerale, devono essere specificate in relazione alle Regioni speciali e alla particolare posizione della Regione autonoma Valle d'Aosta". Con riferimento alle competenze in materia delle Regioni ad autonomia differenziata si è ricordato che le Camere di commercio non possono essere annoverate fra gli enti para-regionali del Trentino-Alto Adige, "sia perché lo Statuto le mantiene ben distinte dagli enti medesimi, sia perché la disciplina delle funzioni camerali non spetta alla Regione, bensì alle Province di Trento e Bolzano od allo Stato stesso […], il che determina una situazione […] peculiare (sentenze nn. 243 del 1985 e 273 del 2007)". In linea con quanto affermato in altre occasioni, poi, è stato ricordato che "le Camere di commercio non possono definirsi enti locali in senso proprio, ma sono 'enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali'. Su tali soggetti, 'la Regione siciliana (diversamente dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol) non vanta statutariamente una analoga competenza esclusiva' (sentenza n. 29 del 2016)". Infine, con riferimento alle attribuzioni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, è stato ribadito che lo statuto speciale di questa Regione (adottato con legge costituzionale 31 gennaio del 1963, n. 1) "non inserisce le Camere stesse, né sotto il profilo funzionale né sotto il profilo strutturale, fra gli oggetti della competenza legislativa regionale piena o primaria (e nemmeno vi accenna nei successivi articoli); sicché, per il Friuli-Venezia Giulia, manca una puntuale attribuzione statutaria, del genere di quella risultante dall'art. 4, n. 8, del vigente Statuto per il Trentino-Alto Adige […]. [L]'espressa previsione dell'ordinamento delle camere di commercio rispondeva e risponde, nel caso del Trentino-Alto Adige, a ragioni del tutto peculiari, che non trovano riscontro nel caso del Friuli-Venezia Giulia. Tuttavia, pur nel silenzio delle disposizioni statutarie della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, le Camere di Commercio, in quanto enti pubblici territorialmente situati, che svolgono funzioni nelle materie di competenza propria delle

Regioni, sono in vario senso assoggettati ai poteri regionali di supremazia, prestandosi dunque a venire riordinati e riorganizzati da parte delle Regioni medesime (sentenza n. 65 del 1982)". La Corte, dopo aver ricordato le menzionate affermazioni già svolte con riferimento ad alcune Regioni ad autonomia differenziata, ha evidenziato la posizione affatto peculiare di cui gode la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che è, infatti, direttamente titolare delle funzioni attribuite alle Camere di commercio. Proprio in virtù dell'ampia discrezionalità in materia, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con legge reg. n. 7 del 2002 ha trasferito dette funzioni a un ente di propria creazione, riorganizzando il sistema camerale e istituendo la «Camera valdostana delle imprese e delle professioni – *Chambre valdôtaine des entreprises et des activités libérales*». In particolare, il procedimento di modifica della previsione che assegna le attribuzioni camerali alla Regione (art. 11 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946) è stato successivamente irrigidito dal d.lgs. di attuazione statutaria n. 320 del 1994, affidando a una commissione paritetica, composta da rappresentanti del Governo e della Regione, previo parere del Consiglio regionale, il compito di elaborare gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria. Per la Corte, quindi, "emerge chiaramente (…) come lo Stato non abbia tenuto in adeguata considerazione la particolare competenza della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, intervenendo con un atto fonte secondario, inidoneo, per espressa disposizione statutaria, a disciplinare la Camera Valdostana e a soddisfare la complessa procedura richiesta dall'art. 48-*bis* dello statuto speciale (in senso simile, sentenza n. 38 del 2003)".

7.9. Le Province di Trento e Bolzano

7.9.1. L'incentivo all'esodo del personale pubblico a tempo indeterminato per favorire il ricambio generazionale (norme della Provincia di Trento)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **62**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

7.9.2. L'unilaterale individuazione dei progetti da sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA (norme della Provincia di Trento lesive della competenza esclusiva statale in materia ambientale)

La sentenza n. **93** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 17 del 2017 che inseriva un comma 01 nell'art. 3 della legge provinciale n. 19 del 2013 secondo cui, in attesa dell'esito del ricorso promosso in via principale avverso l'art. 22 del d.lgs. n. 104 del 2017, i rinvii agli Allegati III e IV alla parte seconda del codice dell'ambiente dovevano intendersi riferiti al testo degli stessi precedente alla modifica operata dal legislatore statale. La legge provinciale del 2013 indica i progetti sottoposti al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e al procedimento di VIA attraverso un rinvio espresso ai predetti Allegati. Tuttavia, "la formulazione originaria della disposizione provinciale non presenta alcun elemento – né espresso né tacito – che possa portare a qualificare il richiamo degli Allegati al cod. ambiente quale rinvio recettizio e non, invece, quale rinvio mobile: con la conseguenza che, intervenuta la modifica di detti Allegati ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017, nell'ordinamento trentino non era necessario provvedere all'adeguamento della legislazione provinciale, poiché quest'ultima – in virtù del carattere mobile del rinvio di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 – era già conforme alla sopravvenuta normativa statale". Inoltre, il legislatore provinciale non si è limitato a interpretare una previgente disposizione. "Per un verso, infatti, ha inteso eludere il meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, non solo rinviando l'adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa statale sopravvenuta a un *dies* incerto nel quando (ancorato com'è alla decisione di questa Corte sul ricorso n. 68 del 2017), ma adottando una disposizione che, con l'intervento sull'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, ha fatto sì che quest'ultimo, previamente conforme alla sopravvenuta normativa statale, diventasse contrastante con le modifiche apportate al cod. ambiente (in specie, agli Allegati III e IV alla sua parte seconda) ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017. Per un altro verso, e decisivamente, ha finito per invadere direttamente la potestà legislativa esclusiva statale *ex* art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: affermando espressamente che i rinvii di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 dovevano intendersi riferiti al testo degli Allegati vigente il 20 luglio 2017, la disposizione impugnata non ha fatto altro che stabilire che la disciplina provinciale in tema di VIA si applicasse anche a progetti che, all'indomani della riforma operata con il d.lgs. n. 104 del 2017, non erano più di competenza della Provincia autonoma ma dello Stato. In tal modo, il legislatore trentino ha preteso stabilire unilateralmente quali progetti è competente a sottoporre a

VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, quando invece (…) rientra nella competenza esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» l'individuazione, in tale ambito, dei criteri di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Province autonome".

7.9.3. La (illegittima) trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile (norme della Provincia di Bolzano)

La sentenza n. **138** ha dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 81 e 117, secondo comma, lett. l) e o), Cost., le disposizioni di alcune leggi della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige che consentivano ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale pensionabile, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi. La Corte ha ritenuto che la normativa censurata, "incidendo in due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale, pone in essere una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio di bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.". In via preliminare, ha evidenziato il collegamento funzionale degli artt. 81 e 117, secondo comma, lett. l) Cost. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, "a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali (…) sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ordinamento civile" (sentenza n. 196 del 2018). Analogamente, nella materia della previdenza sociale, "le somme indebitamente erogate dagli enti territoriali resistenti costituiscono la base delle ulteriori disposizioni che ne statuiscono la pensionabilità e i relativi oneri a carico degli enti datori di lavoro. Il collegamento funzionale tra i precetti invocati si verifica attraverso le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, il quale dispone contemporaneamente: la salvezza degli effetti giuridici e degli effetti economici già maturati al 1° giugno 2018 (…); la trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile; l'attribuzione di tale illegittimo beneficio mediante il sistema retributivo, già cancellato dall'ordinamento pensionistico al momento della emanazione della norma. Equivalente incidenza sull'art. 81 Cost. realizza l'art. 2 della stessa legge, in quanto stabilisce dei termini in ordine all'applicazione del censurato meccanismo aventi effetto diretto sulle risultanze della parificazione regionale. Così pure il secondo periodo del comma 1 e il comma 2 dell'art. 17 della medesima legge forniscono copertura normativa ai meccanismi della legge prov. n. 10 del 1992, privi di effetti giuridici fin dall'entrata in vigore del primo contratto collettivo conseguente alla privatizzazione dell'impiego pubblico ma incorporati *per relationem* dalle suddette disposizioni. Ancora, l'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 (…) offre copertura normativa alle erogazioni avvenute in forza dei meccanismi retributivi e previdenziali adottati dalla Provincia autonoma in violazione di norme imperative contenute nella legislazione esclusiva statale". Per quel che concerne la legislazione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, il comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 11 del 2017 "fa salvi gli effetti giuridici già prodotti e gli effetti economici già maturati, sino al 1° gennaio 2018, a seguito dei meccanismi di trasformazione graduale della retribuzione di posizione e dell'indennità di direzione in assegno personale". Nel respingere apposite eccezioni formulate dalle autonomie territoriali, la Corte ha, poi, evidenziato che non è sufficiente la presenza, nel rendiconto, di un saldo positivo a sanare l'assenza di legittimazione delle spese inerenti all'assegno pensionabile e ai collegati oneri previdenziali. Ha escluso, inoltre, l'appartenenza delle norme censurate alla materia statutaria «ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto», "dal momento che proprio l'assenza di impiego del personale beneficiario delle contestate dazioni esclude che queste ultime possano ricondursi alla materia organizzativa". Peraltro, nell'odierno giudizio "non viene in rilievo la modalità organizzativa, bensì l'assenza di sinallagmaticità della retribuzione e il relativo assoggettamento a contribuzione previdenziale". Infine, la trasformazione, per legge provinciale o regionale, delle somme erogate da indennità dirigenziali prive del carattere corrispettivo della prestazione a elemento fisso e continuativo della retribuzione, "costituisce una finzione giuridica intrinsecamente inconciliabile che, in quanto finalizzata ad aggirare un divieto di carattere generalizzato per tutti i dipendenti pubblici, è essa stessa costituzionalmente illegittima". Conclusivamente, le citate disposizioni, inserite nel complesso quadro normativo dal legislatore sia regionale che provinciale con ambigui e reiterati rinvii *per relationem*, "incidono, con tutta evidenza, sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul *quantum* della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva".

7.9.4. L'attribuzione ai Presidenti delle Province autonome del potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, in deroga al divieto di abbattimento delle specie protette

La sentenza n. **215** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lett. s), 118, secondo comma, Cost., 4, 8 e 107 dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto-Adige – degli artt. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 9 del 2018 e 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11 del 2018 che attribuiscono ai rispettivi Presidenti il potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, in deroga al divieto di uccisione delle specie protette. La tutela della fauna selvatica è disciplinata a livello sovranazionale dalla cd. direttiva habitat n. 92/43/CEE, e dalla Convenzione di Berna del 19 settembre 1979 sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa che autorizzano "deroghe al divieto di uccisione delle specie protette, qualora queste siano necessarie al fine della salvaguardia di altri interessi", stabilendo che "il loro bilanciamento compete alle autorità nazionali, nel rispetto delle condizioni e dei limiti derivanti dai vincoli europei e internazionali". A livello nazionale, la legge n. 157 del 1992 disciplina la tutela delle specie protette ed il prelievo venatorio; demanda alle Regioni il controllo della fauna selvatica (classificata come patrimonio indisponibile dello Stato), ivi comprese le specie dell'orso e del lupo, "nella prospettiva di un bilanciamento della protezione di tali specie con le esigenze di tutela del suolo, del patrimonio zootecnico e delle produzioni agricole". Il d.P.R. n. 357 del 1997 (regolamento attuativo della direttiva 92/43/CEE) "attribuisce il potere di autorizzare la deroga al divieto di cattura o uccisione delle specie protette al solo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare", subordinandone l'esercizio all'inesistenza di una soluzione alternativa valida e all'assenza di pregiudizi per il mantenimento in condizioni soddisfacenti delle popolazioni delle specie interessate. Tuttavia, coerentemente con l'art. 16 della direttiva habitat (che attribuisce genericamente il potere di deroga agli Stati membri, lasciando l'individuazione del soggetto competente alle norme interne), il citato d.P.R. conferisce alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano "la competenza a dare attuazione agli obiettivi del Regolamento nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione". Il Collegio ha quindi rilevato che il potere di dare attuazione con legge provinciale all'art. 16 della direttiva trova "la sua legittimazione nello statuto speciale", attenendo alle materie di competenza primaria di cui all'art. 8, nn. 16 e 21 (alpicoltura e parchi per la protezione della flora e fauna; agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine). Le menzionate competenze "concorrono a delineare un peculiare assetto dell'ecosistema delle Province di Trento e di Bolzano", di talchè il loro esercizio "ben può essere rivendicato a livello provinciale". La competenza provinciale ad attuare l'art. 16 della direttiva è stata del resto già affermata (sentenze nn. 329 e 104 del 2008 e n. 378 del 2007), con riferimento specifico alla competenza sui parchi per la protezione della flora e della fauna. Quanto alla dedotta violazione dell'art. 118 Cost., si è osservato che "nelle materie di competenza legislativa provinciale, le funzioni amministrative spettano alle Province (…), in virtù del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative (sentenza n. 238 del 2007 e 236 del 2004) che tuttora vige per le Province autonome". Né è risultato violato l'art. 117, primo comma, Cost. in quanto la "direttiva habitat attribuisce il potere di deroga agli Stati membri, per cui è indifferente quale sia l'organo" nazionale "competente ad autorizzare le deroghe ai divieti di abbattimento". La Corte ha poi rilevato – in linea con le sentenze nn. 104 del 2008 e 425 del 1999 – che, con riferimento al d.P.R. n. 357 del 1992, "le Province autonome non sono vincolate da atti sublegislativi laddove attuino con legge le direttive europee nelle materie di propria competenza". Infine, la legislazione provinciale impugnata, legittimamente sostituendo la cedevole disciplina statale, non ha leso l'art. 107 dello Statuto che subordina il trasferimento delle funzioni amministrative alle Province autonome all'emanazione di norme attuative.

8. L'autonomia finanziaria

8.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie

8.1.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie ordinarie

8.1.1.1. La facoltà dello Stato di ridurre la disponibilità finanziaria delle Regioni a seguito di manovre di finanza pubblica: il limite intrinseco del corretto svolgimento delle funzioni e la mancanza di una rigida garanzia quantitativa

"Se (…) possono essere adottate, senza violare la Costituzione, riduzioni delle risorse spettanti alle Regioni, il limite intrinseco di tale processo riduttivo è l'impossibilità di svolgere correttamente le funzioni e «ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro. Più in generale, la giurisprudenza di questa Corte ha ammesso che la legge dello Stato possa, nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (cfr. sentenze n. 307 del 1983, n.123 del 1992 e n. 370 del 1993)» (sentenza n. 138 del 1999). (…) la proporzionalità e la conseguente conformità a Costituzione dei prelievi a carico delle autonomie territoriali sono strettamente dipendenti dal sincronico raffronto con le singole manovre di finanza pubblica che li dispongono, dovendosi evitare (…) il consolidamento automatico di contributi e accantonamenti assunti in contesti economici inerenti a pregressi esercizi" (sentenza n. 154 del 2017). Così la sentenza n. **6.**

"La giurisprudenza di questa Corte è ferma (…) nel ritenere che, a seguito di manovre di finanza pubblica, possono 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 (tra le altre, sentenze n. 127 e n. 205 del 2016). Circostanza, quest'ultima, che deve essere comunque dedotta e provata dalla Regione ricorrente (da ultimo, sentenza n. 29 del 2018)". Così la sentenza n. **46** che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 5, 117, secondo comma, 119 e 120 Cost. – dell'art. 1, comma 778, della legge n. 205 del 2017 che rinvia, dal 2019 al 2020, l'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali stabiliti dal d.lgs. n. 68 del 2011, intervenendo sugli artt. 2, 4, 7 e 15 del suddetto decreto, cioè, rispettivamente, sulle nuove modalità di determinazione dell'addizionale regionale IRPEF, sulla nuova configurazione della compartecipazione IVA basata sulla territorialità della riscossione del gettito, sulla soppressione di talune categorie di trasferimenti statali e sull'istituzione di un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA, determinata in modo tale da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese concernenti i livelli essenziali delle prestazioni. Il ricorso non ha evidenziato "alcuna, tantomeno concreta, riduzione di disponibilità finanziaria in pregiudizio della Regione Veneto", esaurendosi "in una doglianza che si rivolge in via immediata e diretta al solo differimento temporale di una piena attuazione" dei predetti meccanismi.

"(...) l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa. Le risorse disponibili possono subire modifiche e, in particolare, riduzioni, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi. (…) le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo atomistico, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali" (sentenze nn. 205 del 2016, 82 del 2015, 26 del 2014, 27 del 2010, 155 del 2006 e 431 del 2004). Così la sentenza n. **83**.

8.1.1.2. La riserva alla legislazione statale della quantificazione delle risorse da trasferire nell'ambito del processo di riordino delle Province (assenza di qualsiasi automatismo)

La giurisprudenza costituzionale "è già intervenuta sul problema della entità delle risorse da trasferire agli enti territoriali assegnatari delle funzioni già spettanti alle Province e riallocate con le operazioni di

riordino avviate con la citata legge n. 56 del 2014. Da ultimo, la sentenza n. 137 del 2018, nel chiarire la portata delle precedenti sentenze n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018, pur ribadendo che il riordino delle funzioni delle Province debba essere accompagnato dal passaggio delle relative risorse umane e finanziarie (come previsto dalla stessa legge n. 56 del 2014), ha puntualizzato che «resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio». La riassegnazione delle risorse, nell'ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale; ciò fermo restando che l'assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incomprimibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata". Così la sentenza n. **83**, che ha dichiarato inammissibile, in riferimento all'art. 119, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017, impugnato dalla Regione Veneto in quanto prevede il rifinanziamento, esclusivamente per il 2018, di un contributo alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio. Per l'ulteriore disamina si veda la voce *Il contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni, ad esse assegnate nell'ambito del riordino delle Province, relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità e al supporto organizzativo del servizio di istruzione* in *I rapporti economici – L'assistenza*.

8.1.1.3. La proroga al 2018 della sospensione dell'efficacia di leggi regionali e deliberazioni comunali che prevedono, rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per il 2015, aumenti di tributi e addizionali attribuiti alle autonomie territoriali con legge dello Stato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **46**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento della pressione tributaria*.

8.1.1.4. Il rinnovo contrattuale dei dipendenti pubblici non statali e del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale (rinvio alla contrattazione collettiva)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **83**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

8.1.1.5. Il ripristino delle disponibilità economico-finanziarie per il Programma Parallelo della Regione Umbria in ossequio alla sentenza costituzionale n. 13 del 2017

La sentenza n. **57** ha dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso all'Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), e al Dipartimento per le politiche di coesione, serbare il silenzio sulla nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017. In particolare, con tale istanza la Regione aveva richiesto il ripristino finanziario dell'intera somma ad essa già assegnata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 22 dicembre 2014, decurtata alla luce del d.l. 78 del 2015, successivamente dichiarato costituzionalmente illegittimo. Infatti, con sentenza n. 13 del 2017 è stata riconosciuta l'incostituzionalità del termine del 1° gennaio 2015, entro cui avrebbe dovuto essere effettuato l'impegno dei fondi relativi agli interventi previsti dal programma parallelo della Regione Umbria, facendo conseguentemente venir meno le condizioni che giustificavano l'automatico incameramento delle risorse da parte dello Stato, a seguito appunto della mancanza di tale adempimento. Per la Corte, quindi, "il silenzio serbato dall'Amministrazione statale sulla domanda di restituzione di tali risorse, ripristinando di fatto l'efficacia della norma censurata, è privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale ai sensi dell'art. 136 Cost.". È stata dichiarata fondata anche l'ulteriore censura di lesione del principio di leale collaborazione, in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost. Infatti, "il principio, cui deve essere sempre improntato il comportamento di Stato e Regioni, è particolarmente significativo nella materia in questione, la cui complessità finanziaria e gestionale non può prescindere dal reciproco e costante impegno per un fattivo dialogo". Il comportamento tenuto dallo Stato, invece, non risponde a tali caratteri, in quanto "pur consapevole degli effetti della sentenza n. 13 del 2017 − come dimostra la nota del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno 16 marzo 2017, prot. n. 590 − non dà seguito ad alcuna concreta iniziativa per venir incontro alle esigenze prospettate dalla Regione. Tutto ciò ridonda, sul piano

sostanziale, anche sulla potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e sull'autonomia finanziaria della Regione Umbria, così violando gli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, Cost. Il comportamento omissivo dello Stato e la mancata ridefinizione dei rapporti finanziari in questione si sono tradotti in una riduzione delle disponibilità finanziarie della Regione Umbria e quindi in un danno per le sue finanze".

8.1.2. Le entrate

8.1.2.1. L'incremento dell'aliquota IRAP, per il periodo di imposta 2002, a carico di banche, imprese di assicurazione, enti e società finanziarie (opzione preclusa al legislatore regionale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **128**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Sistema tributario e contabile dello Stato*.

8.1.2.2. La tassa automobilistica regionale

i) Inquadramento quale peculiare tributo proprio derivato nel sistema disegnato dal d.lgs. n. 68 del 2011

L'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 distingue: "a) i tributi propri autonomi (o 'propri in senso stretto') 'ceduti', ovvero quelli che il comma 1 prevede possano essere istituiti e interamente disciplinati (o anche soppressi) con legge regionale; b) la tassa automobilistica, la cui disciplina, dal comma 2, è demandata alle Regioni 'entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale'; c) i tributi qualificati, dal comma 3, come 'propri derivati'. In questa sistematica il legislatore ha attribuito alla tassa automobilistica una valenza differenziata, sia rispetto ai tributi propri autonomi (siano essi 'originari' o, nei termini di cui sopra, 'ceduti'), sia rispetto ai tributi propri derivati, configurandola come un tributo proprio derivato particolare, parzialmente 'ceduto', in quanto alle Regioni è riconosciuto un più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale. In tal modo, la tassa automobilistica, di cui all'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 68 del 2011, si configura come un *tertium genus*, rispetto al quale le Regioni possono sviluppare una propria politica fiscale che, senza alterarne i presupposti strutturali (in quanto la tassa automobilistica continua a partecipare della natura dei tributi propri derivati) e senza superare i limiti massimi di manovrabilità definiti dalla legge statale, possa rispondere a specifiche esigenze di differenziazione". Così la sentenza n. **122**.

ii) L'esclusione della sospensione dell'obbligo di pagamento in caso di veicolo sottoposto a fermo fiscale (norme della Regione Campania)

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **19**, l'analoga voce in *I tributi*.

iii) L'esenzione per gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico (norme della Regione Emilia-Romagna)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **122**, l'analoga voce in *I tributi*.

*8.1.2.3. La "rottamazione-***bis***" delle cartelle di pagamento*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **32**, l'analoga voce in *I tributi – La riscossione*.

8.1.3. Le spese

8.1.3.1. L'introduzione di un elemento di flessibilità nella valutazione del concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica e riduzione delle spese del personale in ambito sanitario

Si veda, in relazione alla sentenza n. **89**, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

8.1.4. Finanziamenti e fondi statali interferenti con le competenze regionali

8.1.4.1. Il coinvolgimento delle autonomie nella gestione del Fondo per la progettazione degli enti locali

Si veda, in relazione alla sentenza n. **56**, l'analoga voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

8.1.4.2. L'ammissibilità di interventi statali nel settore del trasporto pubblico locale (per corrispondere ad avvertite necessità sociali nel contesto della crisi economica)

La materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze legislative residuali delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.); tuttavia, "la perdurante incompleta attuazione dell'art. 119 Cost. in ordine al sistema di finanziamento regionale, nel contesto di una crisi economica diffusa e di avvertite necessità sociali, rende ammissibili interventi statali di finanziamento del settore, volti ad assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa, «in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili» (sentenza n. 211 del 2016)". Così la sentenza n. **74** per la cui disamina si veda la voce *Il Fondo per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei di efficienza e qualità dei mezzi destinati al trasporto pubblico locale e regionale (necessità della previa intesa per l'adozione del decreto interministeriale attuativo)* in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento delle autonomie nei processi decisionali*.

8.1.4.3. Il contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni, ad esse assegnate nell'ambito del riordino delle Province, relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità e al supporto organizzativo del servizio di istruzione

Si veda, in relazione alla sentenza n. **83**, l'analoga voce in *I rapporti economici – L'assistenza*.

8.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome

8.2.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali

8.2.1.1. Vincoli di finanza pubblica (caratteri e limiti)

Nei confronti delle autonomie speciali "oneri nelle forme di generali contributi di finanza pubblica possono essere imposti in via definitiva solo attraverso il metodo pattizio, che deve essere sempre osservato, mentre in via unilaterale lo Stato può anticipare misure di contenimento quando la tempistica anticipata del Documento di economia e finanza (DEF) non consente indugi nella definizione del concorso al rispetto dei vincoli di finanza nazionali ed europei da parte delle autonomie territoriali" (sentenze nn. 154 del 2017, 155 e 19 del 2015). I vincoli di finanza pubblica "devono comunque consentire l'esercizio dell'autonomia regionale nell'allocazione delle risorse, pur nel rispetto del generale obiettivo di risparmio (sentenza n. 82 del 2007), devono essere limitati nel tempo e, di regola, non sono consentite proroghe, cosicché l'estensione dei contributi di finanza pubblica può intervenire solo attraverso una nuova e integrale valutazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione (sentenza n. 154 del 2017). Lo Stato può anticipare gli effetti positivi dei contributi di finanza pubblica attraverso i cosiddetti accantonamenti, che sono – per intrinseca definizione – provvisori e da assoggettare a conguaglio nel momento in cui siano maturate e specificate le condizioni di legge sulla base delle quali sono stati disposti (sentenze n. 188 del 2016 e n. 77 del 2015). Deve, comunque, sempre essere consentita la possibilità di intraprendere la via pattizia per regolare, anche a esercizio di bilancio inoltrato, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali (sentenza n. 19 del 2015). Sono consentite, in conformità ai limiti indicati negli statuti e nelle norme di attuazione statutaria, riserve erariali, ovverosia prelievi diretti a valere sulle risorse compartecipate (sentenza n. 241 del 2012)". Così la sentenza n. **6**.

8.2.1.2. Il contributo alla finanza pubblica

i) L'applicazione agli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano del sistema sanzionatorio e premiale inerente al regime del pareggio di bilancio

La sentenza n. **77** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 828, della legge n. 205 del 2017, promosse dalla Provincia di Trento, in riferimento agli artt. 8, 16, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige, agli artt. 17, 18 e 19 del d.lgs. n. 268

del 1992, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, al principio di leale collaborazione, all'accordo 15 ottobre 2014, al principio dell'accordo in materia di rapporti finanziari tra Provincia autonoma e Stato, all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, al principio di ragionevolezza, all'art. 81 Cost., alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e alla legge n. 243 del 2012. La disposizione prevede l'abrogazione del comma 483 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 il quale – disponendo che «per le regioni Friuli Venezia-Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228» – recava una specifica clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma, rendendo così inapplicabile alla Provincia stessa ed ai Comuni del territorio provinciale l'intero sistema sanzionatorio ivi previsto in caso di mancato raggiungimento del saldo in equilibrio. In via preliminare, la Corte ha ricordato quanto già affermato nelle sentenze nn. 94, 101 e 124 del 2018. La prima, avente ad oggetto la questione delle sanzioni contenute nella norma precedente a quella impugnata, chiarisce che, "mentre lo speciale regime di cui godono le autonomie territoriali trentine comporta che il perseguimento degli obiettivi macroeconomici a esse assegnati vengano perseguiti attraverso una specifica disciplina della finanza provinciale, le violazioni di tale specifico regime devono essere regolate da «un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all'entità delle infrazioni (…) commesse dagli enti locali»". La seconda pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 475, lett. a) e b), della legge n. 232 del 2016, "nella parte in cui prevede che gli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli-Venezia Giulia sono tenuti a versare l'importo della sanzione per il mancato conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica al bilancio dello Stato anziché a quello delle suddette autonomie speciali". Infine, la terza decisione ha dichiarato l'incostituzionalità di una norma della Provincia autonoma di Bolzano "che demandava a un provvedimento di intesa tra Giunta e Consiglio provinciale la definizione delle sanzioni a carico degli enti locali, in seguito al loro passaggio al regime dell'equilibrio di bilancio". Ricostruito il quadro normativo di riferimento, il Collegio ha evidenziato che "per le autonomie ordinarie e a statuto speciale le modalità e i tempi di passaggio dal precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità a quello dell'equilibrio di bilancio sono stati differenziati e scaglionati in un arco temporale compreso tra il 2015 e il 2018. Il nuovo sistema è stato ulteriormente corretto (…) con la sentenza n. 101 del 2018, dichiarando costituzionalmente illegittimi, per tutti gli enti territoriali, il vincolo relativo all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, correttamente accertato in sede di approvazione del rendiconto, e il divieto di utilizzare le somme conservate nel fondo pluriennale già assegnate a specifici obiettivi di investimento". La disposizione denunciata, "sancendo il definitivo passaggio di tutte le autonomie speciali al regime di pareggio del bilancio, ha fatto venire meno la precedente esclusione degli enti locali insistenti sul loro territorio, rendendo applicabile alle medesime autonomie anche il nuovo sistema sanzionatorio e premiale. In definitiva, mentre per gli anni 2016 e 2017 veniva ad applicarsi alle due Province autonome di Trento e di Bolzano un complesso regime di vincoli, cioè un'ibridazione dell'obbligo del pareggio di bilancio con il precedente sistema dei vincoli del patto di stabilità, successivamente tali autonomie sono passate alla nuova disciplina dell'equilibro di bilancio come rettificata dalla sentenza di questa Corte n. 101 del 2018". Tanto premesso, la Corte ha ritenuto che "la norma impugnata conferma, sia pure sotto diversa articolazione, la sostanza delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento per quel che riguarda la responsabilità complessiva del raggiungimento degli obiettivi macroeconomici su base provinciale e la sottoposizione degli enti locali trentini al comune sistema sanzionatorio e premiale adottato su base nazionale". Ha ricordato innanzitutto come "nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica funzionale al rispetto dei vincoli europei e nazionali, spetti al legislatore statale creare un omogeneo sistema di sanzioni e premi sul territorio nazionale e quindi anche per gli enti locali appartenenti alle autonomie speciali". In tale prospettiva, "il carattere dell'omogeneità su base nazionale riguarda la tipologia delle sanzioni e dei premi e le connesse modalità di applicazione, non già le peculiarità delle regole afferenti alla disciplina del complesso della finanza provinciale". Con specifico riferimento alla Regione autonoma Trentino Alto-Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano, i Giudici hanno ribadito che anche esse sono assoggettate a un meccanismo di monitoraggio e di sanzioni collegato al rispetto degli obblighi complessivi di finanza pubblica. La finanza provinciale trentina "è ispirata al principio dell'accordo" manifestato "attraverso una legislazione peculiare finalizzata all'attuazione e al rispetto dei vincoli macroeconomici di matrice europea e nazionale. È altresì indiscutibile che la vigilanza e la concreta attuazione di tale specifico quadro finanziario – ferma restando la competenza in termini di controllo di legittimità-regolarità sui

bilanci delle locali sezioni di controllo della Corte dei conti" (…) – è demandata alle Province autonome in coerenza con gli obiettivi loro assegnati. Le disposizioni provinciali – emanate a seguito dello specifico strumento dell'accordo – assumono così carattere di "parametro normativo primario per la gestione finanziaria degli enti sub-regionali tra i quali, appunto, gli enti locali territorialmente interessati" (sentenza n. 40 del 2014)» (sentenza n. 94 del 2018). Gli enti locali della Provincia autonoma di Trento operano in un regime «che è eterogeneo ed esterno rispetto all'ordinario sistema di finanziamento degli enti locali, ma non sono esentat[i] dal sistema sanzionatorio generale […], pur nella peculiarità delle rispettive regole di finanza pubblica. In definitiva, (…) le autonomie ricorrenti – mentre sono soggette ai vincoli e agli obiettivi di finanza pubblica secondo la peculiare disciplina per esse prevista – non partecipano ai fondi statali che riguardano rispettivamente l'incameramento dell'importo delle sanzioni e la correlata erogazione dei premi afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali» (sentenza n. 101 del 2018). (…) Nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica su base territoriale la Provincia autonoma di Trento assume dunque il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato. La separatezza del suo sistema di relazioni finanziarie comporta una correlata autonomia del regime attivo e passivo dei flussi finanziari degli enti locali. Così come i proventi delle sanzioni sono trattenuti dalla Provincia autonoma e non versati allo Stato, così, egualmente, detti enti non partecipano a quelle misure premiali che si alimentano dei proventi delle sanzioni afferenti al regime ordinario degli altri enti territoriali. Gli enti locali virtuosi potranno semmai godere di maggiori trasferimenti da parte della Provincia in ossequio a un criterio desumibile dalla misura premiale prevista dal comma 479; ferma restando (…) la correlata responsabilità dell'ente apicale (nel caso, la Provincia autonoma) nei confronti dello Stato per il mancato raggiungimento degli obiettivi concordati".

ii) La Provincia autonoma quale regista del sistema finanziario provinciale integrato

"Nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica assegnati su base territoriale, la Provincia autonoma di Trento assume il ruolo di regista del sistema finanziario provinciale integrato. Tale compito di regia comporta che, laddove in uno o più enti locali si verifichino degli scostamenti tali da integrare il mancato rispetto del saldo necessario ai fini dell'equilibrio di bilancio, la Provincia autonoma è tenuta ad assumere appropriati provvedimenti nei loro confronti. Così, qualora ricorra – da parte del singolo ente partecipante alla finanza provinciale allargata – l'inadempimento dei compiti assegnati, il comma 475, lettera a), primo periodo, della legge n. 232 del 2016 prevede la riduzione dei trasferimenti correnti erogati (non dallo Stato, ma dalla Provincia autonoma) in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato". Così la sentenza n. **77**.

8.2.1.3. La riduzione delle risorse spettanti alle Regioni: il limite intrinseco del corretto svolgimento delle funzioni

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **6**, la voce *La facoltà dello Stato di ridurre la disponibilità finanziaria delle Regioni a seguito di manovre di finanza pubblica: il limite intrinseco del corretto svolgimento delle funzioni e la mancanza di una rigida garanzia quantitativa* in *Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie ordinarie*.

8.2.1.4. Il doveroso riconoscimento di risorse adeguate nelle more del compimento della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica (Regione Sardegna)

La sentenza n. **6** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 5, 116 Cost., 7 e 8 dello statuto speciale sardo, l'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica, non riconosceva alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate in base ai criteri indicati in motivazione. La disposizione stabiliva che nel 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra Stato e Regione che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze costituzionali nn. 77 del 2015 e 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità, fosse riconosciuto alla Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro. L'impugnativa ha preso le mosse dalla cosiddetta "vertenza entrate" della Regione Sardegna, che è stata innescata dalla riforma dell'ordinamento finanziario regionale operata dalla legge n. 296 del 2006 e caratterizzata dal potenziamento della compartecipazione ai tributi erariali in conseguenza del trasferimento di nuove funzioni e della scelta di porre a carico del bilancio regionale il finanziamento del Servizio sanitario e del trasporto pubblico locale. L'attuazione del riformato art. 8 dello statuto speciale ha alimentato una controversia già pervenuta all'attenzione della Corte (sentenze nn. 95 del 2013, 118 e

99 del 2012). Il 21 luglio 2014 il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione hanno stipulato un accordo in materia di finanza pubblica, con il quale si sono regolati taluni elementi del rapporto economico-finanziario tra le parti; alcune clausole sono state recepite dallo Stato, mediante trasposizione in disposizioni del d.l. n. 133 del 2014. Nel dicembre 2015, è stata raggiunta un'ulteriore intesa, denominata "accordo per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del procedimento di attuazione dell'art. 8" dello statuto; infine, il d.lgs. n. 114 del 2016 ha dettato le nuove norme di attuazione statutaria. Nel frattempo, la Regione è stata sottoposta a numerosi contributi di finanza pubblica, "vecchi e nuovi, alcuni dei quali non corredati da espressi limiti temporali di applicazione". Nel delineato contesto, la norma censurata ha leso le competenze della Regione poiché ha sottratto alla sua programmazione triennale "una cospicua quantità di risorse ben superiore alla somma di euro 15.000.000,00", riferita al solo esercizio 2019. Diversi e concordanti elementi hanno attestato l'incongruenza dello stanziamento con il fisiologico finanziamento delle funzioni regionali: "a) la lunga vicenda del contenzioso che non è mai stata definita secondo i canoni" individuati dalla Corte fin dal suo insorgere (sentenza n. 118 del 2012); "b) la mancata ridefinizione delle relazioni tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i criteri fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009; c) il permanere di contributi e accantonamenti risalenti a pregressi esercizi finanziari automaticamente riproposti senza passare attraverso l'autonoma istruttoria che dovrebbe corredare ciascuna manovra di finanza pubblica, quando alle autonomie territoriali venga richiesto di concorrere alla sostenibilità del debito nazionale e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica (sentenza n. 154 del 2017); d) le stesse ammissioni dell'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla mancata attuazione – a oltre tre anni dalla sua pubblicazione – della sentenza n. 77 del 2015 in tema di accantonamenti a carico degli enti territoriali". In particolare, nel negoziato tra le parti non sono mai state dedotte le componenti dell'entrata e della spesa "necessarie per quantificare in modo ragionevole e proporzionato la dimensione del bilancio regionale necessaria per il corretto esercizio delle competenze della Regione autonoma Sardegna. Ciò in contrasto con la stessa sentenza n. 118 del 2012, ove si è precisato che l'accordo tra le parti non potrà che realizzarsi all'interno dello spazio finanziario delimitato, in modo compensativo, dalle maggiori risorse regionali risultanti dalla entrata in vigore dell'art. 8 dello statuto (con decorrenza dal 1° gennaio 2010 per effetto dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006) e dalla riduzione della spesa conseguente alla applicazione del patto di stabilità 2011 (tabella 1 allegata all'art. 1, comma 131, della legge n. 220 del 2010). (…) proprio il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata. Le norme richiamate costituiscono, nel loro complesso, il quadro normativo di riferimento della finanza regionale della Sardegna. Il combinato delle suddette disposizioni in materia di entrata e spesa compone dunque la disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione" (sentenze nn. 154 del 2017, 188 del 2016 e 19 del 2015). In ragione della necessaria proporzione tra risorse e funzioni, "le rilevanti modifiche alla parte finanziaria dello statuto speciale intervenute nel 2006, la mancata attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale (e, fra le emergenze con più alta intensità, proprio quella della Regione autonoma Sardegna […]), lo stillicidio di norme che, a vario titolo (contributi, accantonamenti, riserve, eccetera), hanno inciso sulle entrate regionali, dovevano essere adeguatamente ponderati nel complesso dell'economia del bilancio regionale, per verificare se il coacervo delle molteplici statuizioni legislative consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni". In relazione alla mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione secondo i canoni fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, si è sottolineato come, "a quasi dieci anni dall'emanazione di tale legge, il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale", benché il citato articolo detti "criteri sufficientemente chiari per risolvere questioni a tutt'oggi ancora non definite". Allo stato, è rimasta altresì inattuata la sentenza n. 77 del 2015 che ha prospettato un'esegesi costituzionalmente orientata della normativa statale "assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi" di accantonamenti non ancora restituiti. La norma impugnata è risultata illegittima "anche sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza per incoerenza rispetto alla finalità perseguita, poiché l'esigua consistenza dello stanziamento da essa previsto entra in patente contraddizione con l'obiettivo, sostenuto dal resistente, di definire i complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione". La misura dello stanziamento di 15 milioni di euro si è rivelata "contraddittoria, proprio sotto il profilo della coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, rispetto ai lunghi tempi dell'irrisolta vertenza e alla dimensione finanziaria degli

obiettivi richiamati dalla norma, ovvero assicurare una sistemazione provvisoria alla definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione". Infine, la Corte ha ritenuto di precisare gli effetti della pronuncia "al fine di evitare che nel triennio di riferimento il necessario concorso della Regione autonoma Sardegna agli obiettivi di finanza pubblica comprima, oltre la misura consentita, l'autonomia finanziaria della stessa. Tale obiettivo deve essere raggiunto attraverso una diversa modulazione dei flussi finanziari tra lo Stato e la Regione che tenga conto, nella sostanza e non solo nella formale petizione di principio, dell'esigenza attuativa della sentenza n. 77 del 2015, del ritardo dello sviluppo economico dovuto all'insularità e dell'evoluzione (…) dei complessivi rapporti finanziari tra Stato e Regione. Fermo restando l'istituto dell'accordo come principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale nella materia finanziaria e – conseguentemente – impregiudicata la possibilità che la trattativa tra Stato e Regione autonoma Sardegna possa riprendere con immediato esito costituzionalmente conforme, deve essere comunque assicurato per il triennio 2018-2020 un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello Stato, che anticipi, nel corso dell'esercizio 2019, gli effetti dell'accordo in itinere nel caso in cui quest'ultimo non venga stipulato con analoga tempestività. Nella determinazione di tale concorso gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione – al fine di concretizzare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento – sono ricavabili direttamente dalla vigente legislazione e dalla giurisprudenza" costituzionale. Partendo dall'andamento storico delle entrate e delle spese della Regione, la rimodulazione dovrà tener conto, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, della dimensione della finanza della Regione Sardegna rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni effettivamente esercitate e dei relativi oneri, degli svantaggi strutturali permanenti, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito *pro capite*; del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l'art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.); del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.); del principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico per quanto riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi 2019 e 2020 e a quella *ex post* dell'esercizio 2018 (sentenze nn. 10 del 2016, 155 del 2015 e 10 del 2015). Questo processo di rimodulazione "deve essere ispirato alla chiarezza e trasparenza dei meccanismi adottati per realizzare l'intervento riequilibratore (sentenza n. 61 del 2018)". Onde "evitare il ripetersi di vertenze così lunghe e complesse in grado di minare sia l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica allargata, sia quello del singolo ente territoriale", è stata ribadita, per entrambe le parti e più in generale per il regime delle relazioni finanziarie tra gli enti del settore pubblico allargato, "la necessità di trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria del contendere deve essere rappresentata in modo intelligibile" attraverso il rispetto delle "regole di bilancio numeriche" (direttiva 2011/85/UE). Nel settore della finanza pubblica allargata, infatti, le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici debbono essere rappresentate nei rispettivi bilanci "in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo" (sentenza n. 252 del 2015).

8.2.2. I principi e le regole contabili

8.2.2.1. L'istituto dell'accantonamento e la sua natura provvisoria (la mancata attuazione della sentenza costituzionale n. 77 del 2015)

"Per quel che riguarda (…) la restituzione degli accantonamenti in conformità alle statuizioni della sentenza n. 77 del 2015, è biasimevole che detta sentenza non sia stata a oggi attuata. Tale pronuncia aveva fornito una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, interpretazione assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi di tali accantonamenti. Quanto alla natura degli accantonamenti questa Corte aveva avuto modo di precisare (…) che per mezzo dell'accantonamento (…) poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo

Stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. La connaturata provvisorietà temporale e quantitativa è stata poi ulteriormente chiarita: (…) l'accantonamento ha natura intrinsecamente provvisoria e la sua utilizzazione si giustifica solo con riguardo a quelle situazioni che per obiettive difficoltà non possono essere definite contestualmente alla redazione dei bilanci di previsione. Esso si differenzia dall'istituto del contributo delle autonomie speciali – come definito nella sentenza n. 19 del 2015 – per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario, proprio per il carattere di necessaria temporaneità (…) strettamente correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche (sentenza n. 188 del 2016)". Così la sentenza n. **6**.

8.2.3. Le entrate

8.2.3.1. L'incremento dell'aliquota IRAP, per il periodo di imposta 2002, a carico di banche, imprese di assicurazione, enti e società finanziarie (opzione preclusa al legislatore regionale)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **128**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Sistema tributario e contabile dello Stato*.

8.2.3.2. La riserva all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica (illegittima sottrazione di risorse statutariamente spettanti, in regime di compartecipazione, alla Regione Sardegna)

La sentenza n. **31** ha dichiarato che non spettava allo Stato adottare i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 e 8 maggio 2017 che riservano all'erario il maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica, con conseguente loro annullamento *in parte qua*. La Corte ha ritenuto fondati i ricorsi per violazione degli artt. 7, 8, 54 e 56 dello statuto sardo nonché degli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016, di attuazione statutaria in materia di entrate erariale regionali. In via preliminare, nel ricostruire la disciplina del gettito della tassa automobilistica della Regione Sardegna, è stato evidenziato che prima della modifica statutaria operata con legge costituzionale n. 2 del 2001, ma entrata a regime solo a partire dal 2010, il gettito era di totale spettanza erariale. Successivamente, invece, in applicazione del comma 321 dell'art. 1 della legge 296 del 2006 esso è compartecipato dalla Regione per sette decimi, salvo le deroghe previste nell'art. 15 del d.lgs. 114 del 2016 quali eventi eccezionali e imprevedibili, previa comunicazione alla Regione, che non sono ravvisabili nel caso concreto. I decreti censurati, quindi, si pongono in contrasto con le norme di attuazione statutaria che, secondo giurisprudenza consolidata, prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie: "le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica" (sentenze nn. 341 del 2001, 213 del 1998, 137 del 1998, 85 del 1990, 160 del 1985, 212 del 1984, 237 del 1983 e 151 del 1972). Nel caso di specie, quindi, "l'illegittimità dei decreti, nella parte riferita alle regolazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, deriva, indipendentemente dal principio di prevalenza della fonte, direttamente dal principio di successione delle leggi nel tempo, in ragione del loro patente contrasto con le norme di attuazione dello statuto speciale (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016), sopravvenute alla legge n. 296 del 2006 e in vigore al momento dell'emanazione dei suddetti decreti".

8.2.3.3. L'(illegittima) autorizzazione al dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui a risalenti norme legislative (norme della Regione siciliana)

La sentenza n. **197** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., degli artt. 34 e 35 della legge siciliana n. 8 del 2018 in quanto autorizzavano il dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti ad accertare in entrata sul bilancio le somme

dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui a risalenti norme regionali. Dopo aver ribadito il proprio costante orientamento secondo cui "le risorse stanziate in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte", la Corte ha passato in rassegna le disposizioni che puntualmente attuano il precetto costituzionale. In particolare, l'art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina le modalità dell'accertamento illustrando analiticamente le regole finalizzate alla corretta redazione della parte entrata del bilancio. "Si tratta di operazioni indefettibili per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa. Esse costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza (…) che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile. La violazione di tale regola virtuosa comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell'iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata". E poichè "difetto di copertura e pregiudizio dell'equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, (…) la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all'entrata non realizzabile". Nel solco della propria giurisprudenza, il Collegio ha, poi, ribadito che la contabilizzazione in entrata delle pretese maggiori entrate - fondate sul "mero avvio di procedure di recupero nei confronti degli istituti di credito relativamente a partite pregresse e notevolmente risalenti nel tempo, in relazione alle quali non può parlarsi di obbligazione attiva perfezionata, ma addirittura presumersi la probabile mancata realizzazione" – "amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l'amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall'eccentrica operazione contabile. Ne deriva, tra l'altro, la mancata copertura delle spese per l'insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi (…). E, in effetti, è la correlazione tra la parte dell'entrata e quella della spesa a rendere indefettibile l'indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio e assicurare una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate così da assicurare il mantenimento dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri, senza pretendere di spezzarne l'unità". Anche nella fattispecie in esame, "il legislatore regionale, anziché rimettere alla fisiologica procedura di stima dell'entrata la determinazione delle risorse realizzabili, impone a un proprio dipartimento di accertarle automaticamente e, per di più, con riferimento a due leggi regionali risalenti nel tempo e indefinite per quel che concerne l'individuazione dei settori dai quali deriverebbero tali risorse".

Capitolo IV

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

Sezione I

Diritto interno e diritto dell'Unione europea

1. Unione europea e tutela dei diritti fondamentali

1.1. Il sindacato della Corte costituzionale e della Corte di giustizia

La sentenza n. 269 del 2017 "ha già rilevato che i principi e i diritti enunciati nella CDFUE intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri), e che la prima costituisce pertanto parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. (…) fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea, occorre considerare la peculiarità delle situazioni nelle quali, in un ambito di rilevanza comunitaria, una legge che incide su diritti fondamentali della persona sia oggetto di dubbi, sia sotto il profilo della sua conformità alla Costituzione, sia sotto il profilo della sua compatibilità con la CDFUE. (…) in tali casi – fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (…) – va preservata l'opportunità di un intervento con effetti *erga omnes*" della Corte costituzionale, "in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)". La Corte "giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (*ex* artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato". I descritti orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **20** che ha preliminarmente ritenuto l'ammissibilità delle questioni riguardanti l'obbligo di pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013), sollevate in relazione, oltre che a parametri interni, anche a norme del diritto europeo primario e derivato. Non è stata reputata rilevante la circostanza che il rimettente abbia invocato tra i parametri interposti, in aggiunta a disposizioni della CDFUE, anche principi espressamente stabiliti nella direttiva 95/46/CE. Infatti, questi ultimi si presentano "in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della CDFUE: non solo nel senso che essi ne forniscono specificazione o attuazione, ma anche nel senso, addirittura inverso, che essi hanno costituito modello per quelle norme, e perciò partecipano all'evidenza della loro stessa natura, come espresso nelle Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali". L'ammissibilità delle questioni è derivata dal rilievo che la contestata disciplina, "che estende a tutti i dirigenti delle pubbliche amministrazioni obblighi di pubblicazione di dati già in vigore per altri soggetti, opera (…) su un terreno nel quale risultano in connessione – e talvolta anche in visibile tensione – diritti e principi fondamentali, contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato. Da una parte, il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata (…). Dall'altra parte, (…) i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti (...) al buon funzionamento dell'amministrazione (…) e (…) ai dati che essa possiede e controlla". I diritti alla riservatezza e alla trasparenza "si fronteggiano soprattutto nel nuovo scenario digitale: un ambito nel quale, da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare. (…) La prima parola che questa Corte, per volontà esplicita del giudice *a quo*, si accinge a pronunciare sulla disciplina legislativa censurata è pertanto più che giustificata dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco. Resta fermo che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria. In generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana

genera, del resto, un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione. Questa Corte deve pertanto esprimere la propria valutazione, alla luce innanzitutto dei parametri costituzionali interni, su disposizioni che, (…) pur soggette alla disciplina del diritto europeo, incidono su principi e diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana e riconosciuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Ciò anche allo scopo di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (…), che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti". Per l'esame di merito delle questioni si veda la voce *La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore* in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

Nel rigettare un'eccezione erariale di inammissibilità, la sentenza n. **63** ha ribadito, in linea con i principi già affermati nelle sentenze nn. 269 del 2017 e 20 del 2019, che alla Corte "non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia – per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta. Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti *erga omnes*, di tale disposizione".

La sentenza n. **112** ha affermato, pur in assenza di una specifica eccezione sul punto, l'ammissibilità, in conformità ai principi espressi nelle sentenze nn. 269 del 2017, 20 e 63 del 2019, di questioni prospettate in riferimento agli artt. 17 e 49 CDFUE, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.: questioni che la Corte "ha il compito di vagliare, essendo stata a ciò sollecitata dal giudice *a quo*".

Con riferimento alle norme della CDFUE, la Corte "ha recentemente affermato la propria competenza a vagliare gli eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alle norme della Carta che il giudice rimettente ritenga di sottoporle. Ciò in quanto «i principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione» (sentenza n. 269 del 2017, punto 5.2. del Considerato in diritto). In tali ipotesi, questa Corte – che è essa stessa «organo giurisdizionale» nazionale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – potrà dunque valutare se la disposizione censurata violi le garanzie riconosciute, al tempo stesso, dalla Costituzione e dalla Carta, attivando rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta; e potrà, all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*. Ciò fermo restando «che i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto), anche al termine del procedimento incidentale di legittimità costituzionale; e fermo restando, altresì, il loro dovere – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta (sentenza n. 63 del 2019, punto 4.3. del Considerato in diritto). La sentenza n. 20 del 2019 ha ulteriormente chiarito, in proposito, che «in generale, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera (…) un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni

preclusione». Tale concorso di rimedi consente in effetti alla Corte costituzionale «di contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (…) che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti» (…). Il tutto, come già evidenziato dalla sentenza n. 269 del 2017, «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)»". Così l'ordinanza n. **117**.

1.2. Le condizioni di applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea negli ordinamenti degli Stati membri

La circostanza che la materia interessata dalle questioni di legittimità costituzionale ricada entro l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea rappresenta la "condizione dalla quale dipende la stessa applicabilità della Carta negli ordinamenti degli Stati membri, ai sensi di quanto disposto dall'art. 51 della Carta medesima (*ex multis*, sentenze n. 194 del 2018, n. 111 del 2017, n. 63 del 2016 e n. 80 del 2011)". Così la sentenza n. **37**.

La sentenza n. **279**, che ha rigettato quesiti in tema di conversione delle pene pecuniarie, ha negato di poter esaminare l'ipotizzata violazione degli 47 e 48 CDFUE, in quanto il rimettente non ha indicato "le ragioni per le quali si dovrebbe ritenere che la questione ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, paragrafo 1, CDFUE".

2. Il rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità alla Corte di giustizia in tema di diritto al silenzio della persona chiamata a rispondere in sede di audizione disposta dalla CONSOB nell'ambito dell'attività di vigilanza (estensibilità del diritto a non rendere dichiarazioni di natura confessoria al campo delle sanzioni amministrative "punitive")

L'ordinanza n. **117** ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sospendendo il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, rubricato "Tutela dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia e della CONSOB", impugnato, in riferimento agli artt. 11, 24, secondo comma, 111, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU, 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 47 CDFUE, nella parte in cui sanziona la mancata ottemperanza nei termini alle richieste della CONSOB ovvero la causazione di un ritardo nell'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di un soggetto al quale la CONSOB, nella sua attività di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate. Gli invocati parametri interni, internazionali e sovranazionali "convergono nel riconoscimento – esplicito, nel caso dell'art. 14 del Patto internazionale; implicito, in tutti gli altri casi – del diritto della persona a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretta a rendere dichiarazioni di natura confessoria (*nemo tenetur se ipsum accusare*). Il dubbio di costituzionalità riguarda l'estensibilità del diritto al silenzio, quale garanzia elaborata in ambito penale, ai procedimenti di carattere formalmente amministrativo ma funzionali all'irrogazione di sanzioni di carattere sostanzialmente punitivo (come quelle previste per l'abuso di informazioni privilegiate); e si risolve nell'interrogativo se sia costituzionalmente legittimo sanzionare, ai sensi del denunciato art. 187-*quinquiesdecies*, chi si sia rifiutato di rispondere a domande dalle quali sarebbe potuta emergere la propria responsabilità, nell'ambito di un'audizione disposta dalla CONSOB nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza. I termini della questione non risultano mutati dopo che il d.lgs. n. 129 del 2017 ha modificato l'articolo *de quo* annoverando, tra le condotte sanzionate, la più generale mancata cooperazione con le autorità al fine dell'espletamento delle funzioni di vigilanza. Il diritto al silenzio non può di per sé legittimare il rifiuto del soggetto di presentarsi all'audizione né il suo indebito ritardo, purché sia garantito il diritto a non rispondere alle domande che gli vengano rivolte. La disposizione, nel testo originario come in quello modificato, non prevede alcuna facoltà di non rispondere per il soggetto che sia stato già individuato dalla CONSOB come possibile autore di un illecito rientrante nell'ambito delle sue competenze. Le sanzioni amministrative in materia di abusi di mercato "costituiscono, in ragione della loro particolare afflittività, misure di natura punitiva"; la sanzione pecuniaria può giungere sino all'importo di cinque milioni di euro, aumentabili in presenza di particolari circostanze fino al triplo,

ovvero fino al maggiore importo di dieci volte il profitto conseguito ovvero le perdite evitate per effetto dell'illecito. Tali sanzioni sono affiancate da altre di carattere interdittivo, che limitano fortemente le opzioni professionali dei soggetti colpiti dalla sanzione, e sono applicate congiuntamente alla confisca, diretta e per equivalente, del profitto dell'illecito. A fronte di simili scenari sanzionatori, si pone il problema del riconoscimento dei medesimi diritti di difesa che la Costituzione assicura alla persona sospettata di avere commesso un reato, e in particolare del diritto a non essere costretto a rendere dichiarazioni suscettibili di essere utilizzate successivamente come elementi di prova a carico. Inoltre, nell'ordinamento italiano, l'abuso di informazioni privilegiate è previsto al tempo stesso come illecito amministrativo e come reato; e i relativi procedimenti possono essere attivati e proseguiti parallelamente, nei limiti in cui ciò sia compatibile con il diritto al *ne bis in idem* (Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 20 maggio 2018, in causa C-537/16, Garlsson Real Estate SA e altri). La censurata disposizione è stata introdotta in esecuzione di uno specifico obbligo sovranazionale. L'art. 14, par. 3, della direttiva 2003/6/CE impegna gli Stati a fissare le sanzioni da applicare per l'omessa collaborazione alle indagini; il precedente art. 12 prevede il conferimento alle autorità competenti del potere, nell'esercizio dell'attività di vigilanza, di richiedere informazioni a qualsiasi persona, incluse quelle che intervengono successivamente nella trasmissione degli ordini o nell'esecuzione delle operazioni, e ai loro mandanti e, se necessario, di convocare e procedere all'audizione di una persona. La direttiva è stata in seguito abrogata dal regolamento UE n. 596/2014 il cui art. 30, comma 1, lett. b), analogamente impone agli Stati di provvedere affinché le autorità competenti abbiano il potere di adottare le sanzioni amministrative e altre misure adeguate per l'omessa collaborazione o il mancato seguito dato nell'ambito di un'indagine, un'ispezione o una richiesta. Il precedente art. 23, par. 2, lett. b), stabilisce che le autorità competenti debbano disporre dei poteri di richiedere o esigere informazioni da chiunque, inclusi coloro che, successivamente, partecipano alla trasmissione di ordini o all'esecuzione delle operazioni, nonché i loro superiori e, laddove opportuno, convocarli allo scopo di ottenere informazioni. Pertanto, sulla base delle normative europee, pregresse e vigenti, parrebbe sussistere a carico dello Stato membro un dovere di sanzionare il silenzio serbato in sede di audizione da parte di chi abbia posto in essere operazioni che integrano illeciti sanzionabili dalla medesima autorità, ovvero da parte di chi abbia dato l'ordine di compiere tali operazioni. Un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 187-*quinquiesdecies* rischierebbe allora di porsi in contrasto con il diritto dell'Unione, e in particolare con l'obbligo che discende dall'art. 30, par. 1, lett. b), del regolamento UE n. 596/2014; d'altra parte, tale obbligo – così come quello che discendeva in passato dall'art. 14, par. 3, della direttiva 2003/6/CE – potrebbe risultare di dubbia compatibilità con gli artt. 47 e 48 CDFUE, i quali pure sembrano riconoscere un diritto fondamentale dell'individuo a non contribuire alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni confessorie, nei medesimi limiti desumibili dagli artt. 6 CEDU e 24 Cost. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritto al silenzio e illeciti anticoncorrenziali, formatasi con riguardo a persone giuridiche e non fisiche e in larga misura antecedente all'adozione della CDFUE, parrebbe riconoscere una violazione dei diritti della difesa soltanto laddove all'impresa vengano poste domande miranti, in sostanza, a ottenerne la confessione relativa alla commissione dell'illecito. Tuttavia, tale giurisprudenza sembra difficilmente conciliabile con il carattere punitivo delle sanzioni amministrative in materia di abuso di informazioni privilegiate; e, al tempo stesso, non appare in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che afferma un'estensione ben maggiore del diritto al silenzio dell'incolpato, anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura punitiva. Nello spirito di una "leale cooperazione tra corti nazionali ed europee nella definizione di livelli comuni di tutela dei diritti fondamentali", "obiettivo questo di primaria importanza in materie oggetto di armonizzazione normativa", la Corte, prima di decidere sulla questione di legittimità costituzionale, ha ritenuto necessario sollecitare un chiarimento, da parte della Corte di giustizia UE, sull'esatta interpretazione ed eventualmente sulla validità, alla luce degli artt. 47 e 48 CDFUE, dell'art. 14, par. 3, della direttiva 2003/6/CE in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, nonché dell'art. 30, par. 1, lett. b), del regolamento UE n. 596/2014. In primo luogo, si è chiesto di chiarire "se le disposizioni menzionate della direttiva 2003/6/CE e del regolamento UE n. 596/2014 debbano essere interpretate nel senso che consentono allo Stato membro di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la sua responsabilità per un illecito punito con sanzioni penali o con sanzioni amministrative di natura punitiva. Ciò anche in relazione all'inciso «conformemente all'ordinamento nazionale» degli Stati membri di cui all'art. 14, paragrafo 1, della direttiva, e all'inciso «conformemente al diritto nazionale» di cui all'art. 30, paragrafo

1, del regolamento, incisi che parrebbero far salva in ogni caso la necessità di rispettare gli standard di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dagli ordinamenti degli Stati membri, nell'ipotesi in cui essi fossero più elevati di quelli riconosciuti a livello del diritto dell'Unione. Nel caso di una risposta affermativa a tale quesito, infatti, la dichiarazione di illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 187-*quinquesdecies* (…) – fondata sul diritto fondamentale della persona a non essere costretta a rendere dichiarazioni di natura confessoria – non si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione". Nell'ipotesi di una risposta negativa a tale primo quesito, si chiede alla Corte di giustizia "se le disposizioni menzionate della direttiva 2003/6/CE e del regolamento UE n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni penali e/o con sanzioni amministrative di natura punitiva".

3. L'integrazione del parametro interno per mezzo di principi di derivazione europea (lo scrutinio del bilanciamento legislativo tra diritto alla riservatezza dei dati personali e diritto di accedere ai dati in possesso delle pubbliche amministrazioni)

"La Corte di giustizia dell'Unione europea ha ripetutamente affermato che le esigenze di controllo democratico non possono travolgere il diritto fondamentale alla riservatezza delle persone fisiche, dovendo sempre essere rispettato il principio di proporzionalità, definito cardine della tutela dei dati personali: deroghe e limitazioni alla protezione dei dati personali devono perciò operare nei limiti dello stretto necessario, e prima di ricorrervi occorre ipotizzare misure che determinino la minor lesione, per le persone fisiche, del suddetto diritto fondamentale e che, nel contempo, contribuiscano in maniera efficace al raggiungimento dei confliggenti obiettivi di trasparenza, in quanto legittimamente perseguiti (sentenze 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk e altri, e 9 novembre 2010, nelle cause riunite C-92/09 e 93/09, Volker und Markus Schecke e Eifert). Nella pronuncia da ultimo richiamata, in particolare, si afferma che non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali (punto 85). La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha influenzato lo stesso legislatore europeo, che ha avviato un ampio processo di revisione del quadro di regole in materia di protezione dei dati personali, concluso con l'emanazione di un unico *corpus* normativo di carattere generale, costituito dal regolamento n. 2016/679/UE (…). Esso detta le regole fondamentali per il trattamento dei dati personali, nozione che include anche la trasmissione, la diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione dei dati (…). I principi che devono governare il trattamento sono sanciti nell'art. 5, comma 1, (…) e, tra di essi, assumono particolare rilievo quelli che consistono: nella limitazione della finalità del trattamento (lettera b) e nella «minimizzazione dei dati», che si traduce nella necessità di acquisizione di dati adeguati, pertinenti e limitati a quanto strettamente necessario alla finalità del trattamento (lettera c). Ancora, un riferimento al necessario bilanciamento tra diritti si trova nelle premesse al regolamento n. 2016/679/UE (considerando n. 4), ove si legge che «[i]l diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità». In definitiva, la disciplina europea, pur riconoscendo un ampio margine di regolazione autonoma e di dettaglio agli Stati membri con riguardo a certe tipologie di trattamento (tra i quali quello connesso, appunto, all'esercizio del diritto di accesso: art. 86 del regolamento), impone loro il principio di proporzionalità del trattamento che (…) rappresenta il fulcro della giurisprudenza della Corte di giustizia". In linea con i descritti orientamenti, la sentenza n. **20** ha operato lo scrutinio intorno al punto di equilibrio individuato dal legislatore sulla questione della pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti amministrativi (art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013) "alla stregua del parametro costituzionale interno evocato dal giudice *a quo* (art. 3 Cost.), come integrato dai principi di derivazione europea". Essi "sanciscono l'obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione". Per la disamina delle questioni si rinvia alla voce *La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti;*

necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

4. Le fonti domestiche, sovranazionali e internazionali del principio di retroattività della lex mitior*: tutela non assoluta, fondata sull'esigenza di parità di trattamento, ma soggetta a deroghe purché giustificabili sul piano della ragionevolezza e della protezione di altri interessi di rango costituzionale*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale*.

5. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale del principio di proporzionalità della pena

Si veda, in relazione alla sentenza n. **284**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

6. Il fondamento domestico, sovranazionale e convenzionale del principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito (con riguardo alla confisca)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni*.

7. Il diritto della persona al silenzio, a non rendere cioè dichiarazioni di natura confessoria, nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di illeciti concorrenziali

"(…) la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia UE formatasi in materia di diritto al silenzio e illeciti anticoncorrenziali (…) riconosce, in linea di principio, la necessità di tutelare i diritti della difesa dei soggetti che potrebbero essere incolpati di un illecito, ma al tempo stesso afferma la sussistenza di un «obbligo di attiva collaborazione» incombente su tali soggetti. Questi ultimi (…) non solo devono «tenere a disposizione della Commissione tutte le informazioni riguardanti l'oggetto dell'indagine» (sentenza 18 ottobre 1989, in causa C-374/87, Orkem, paragrafo 27; nello stesso senso, sentenza 29 giugno 2006, in causa C-301/04 P, SGL Carbon AG, paragrafo 40) e «soddisfare le richieste della stessa di produzione di documenti preesistenti», ma sono altresì obbligati a «rispondere ai quesiti di mero fatto posti dalla Commissione» (Tribunale di primo grado, sentenza 20 febbraio 2001, in causa I-112/98, Mannesmannröhren-Werke AG, paragrafi 77-78; nello stesso senso, sentenza SGL Carbon AG, cit., paragrafi 44-49). Secondo tale giurisprudenza, l'obbligo di risposta ai quesiti posti dalla Commissione non sarebbe contrario al diritto di difesa, né al diritto a un processo equo, in quanto «nulla impedisce al destinatario di dimostrare, in un momento successivo nell'ambito del procedimento amministrativo o nel corso di un procedimento dinanzi al giudice comunitario, nell'esercizio dei suoi diritti di difesa, che i fatti esposti nelle risposte (…) hanno un significato diverso da quello considerato dalla Commissione» (…). L'unico limite al dovere di rispondere che incombe sulle imprese interessate è rappresentato dal divieto per la Commissione di «imporre all'impresa l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve invece essere provata dalla Commissione» (Corte di giustizia, sentenza 18 ottobre 1989, in causa C-374/87, Orkem, paragrafo 35; nello stesso senso, sentenza 24 settembre 2009, nelle cause riunite C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P e C-137/07 P, Erste Group Bank AG, paragrafo 271; sentenza 25 gennaio 2007, in causa C-407/04 P, Dalmine, paragrafo 34; sentenza 29 giugno 2006, in causa C-301/04 P, SGL Carbon AG, paragrafo 42). In tal modo, la Corte di giustizia UE esclude che i diritti della difesa nell'ambito dei procedimenti sanzionatori in materia di concorrenza possano considerarsi lesi dall'obbligo a carico di un'impresa, che potrebbe successivamente essere incolpata dell'illecito, di fornire informazioni inerenti a circostanze di fatto suscettibili di essere utilizzate a fondamento di un'accusa formulabile nei suoi confronti. Secondo tale giurisprudenza, una violazione dei diritti della difesa parrebbe dunque sussistere soltanto laddove all'impresa vengano poste

domande miranti, in sostanza, a ottenerne la confessione relativa alla commissione dell'illecito; fermo restando, però, il dovere dell'impresa, in linea di principio, di rispondere alle domande della Commissione". Così l'ordinanza n. **117**.

8. Gli approdi della giurisprudenza delle Corti europee in tema di doppio binario sanzionatorio amministrativo e penale

Come ha puntualizzato la sentenza n. **222** (ove si richiama anche la sentenza n. 43 del 2018), la recente giurisprudenza tanto della Corte europea dei diritti dell'uomo quanto della Corte di giustizia dell'Unione europea non afferma affatto che la mera sottoposizione di un imputato a un processo penale per il medesimo fatto per il quale egli sia già stato definitivamente sanzionato in via amministrativa integri, sempre e necessariamente, una violazione del *ne bis in idem*. Nella sentenza A e B contro Norvegia, "la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che debba essere esclusa la violazione del diritto sancito dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU allorché tra i due procedimenti – amministrativo e penale – che sanzionano il medesimo fatto sussista un legame materiale e temporale sufficientemente stretto; legame che deve essere ravvisato, in particolare: quando le due sanzioni perseguano scopi diversi e complementari, connessi ad aspetti diversi della medesima condotta; quando la duplicazione dei procedimenti sia prevedibile per l'interessato; quando esista una coordinazione, specie sul piano probatorio, tra i due procedimenti; e quando il risultato sanzionatorio complessivo, risultante dal cumulo della sanzione amministrativa e della pena, non risulti eccessivamente afflittivo per l'interessato, in rapporto alla gravità dell'illecito. Al contempo (…) si dovrà valutare, ai fini della verifica della possibile lesione dell'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, se le sanzioni, pur convenzionalmente penali, appartengano o no al nocciolo duro del diritto penale, perché in caso affermativo si sarà più severi nello scrutinare la sussistenza del legame e più riluttanti a riconoscerlo in concreto. Ad approdi in larga misura analoghi è pervenuta la Grande sezione della Corte di giustizia, nelle tre sentenze coeve del 20 marzo 2018 (rispettivamente in causa C-537/16, Garlsson Real Estate SA e altri, in cause C-596/16 e C-597/16, Di Puma e CONSOB, e in causa C-524/15, Menci, quest'ultima relativa alla materia tributaria e […] emessa proprio in seguito a rinvio pregiudiziale proposto dall'odierno giudice *a quo*). A parere del supremo giudice dell'Unione, infatti, la violazione del *ne bis in idem* sancito dall'art. 50 CDFUE non si verifica a) allorché le due sanzioni perseguano scopi differenti e complementari, sempre che b) il sistema normativo garantisca una coordinazione tra i due procedimenti sì da evitare eccessivi oneri per l'interessato, e c) assicuri comunque che il complessivo risultato sanzionatorio non risulti sproporzionato rispetto alla gravità della violazione. La sostanziale coincidenza di tali criteri rispetto a quelli enunciati dalla Corte di Strasburgo è, del resto, espressamente sottolineata dalla Corte di giustizia, che richiama il principio generale, posto dall'art. 52, paragrafo 1, CDFUE, dell'equivalenza delle tutele assicurate dalla Carta rispetto a quelle approntate dalla CEDU e dei suoi protocolli (…). Alla luce dei criteri appena rammentati, la stessa Corte di giustizia, nella sentenza Menci, conclude nel senso che la disciplina italiana in materia di omesso versamento di IVA, riservando la perseguibilità in sede penale alle sole violazioni superiori a determinate soglie di imposta evasa e attribuendo tra l'altro rilevanza, in sede penale, al volontario pagamento del debito tributario e delle sanzioni amministrative, appare conformata in modo tale da garantire – sia pure con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio – che il cumulo di procedimenti e di sanzioni che essa autorizza non eccede quanto è strettamente necessario ai fini della realizzazione dell'obiettivo di assicurare l'integrale riscossione dell'IVA (…). In tal modo, la Corte di giustizia da un lato suggerisce al giudice del procedimento principale che il complessivo regime sanzionatorio e procedimentale previsto dal legislatore italiano in materia di omesso versamento di IVA non si pone in contrasto, in linea generale, con il *ne bis in idem* riconosciuto dalla Carta, pur facendo salva la diversa conclusione cui il giudice del rinvio dovesse pervenire in applicazione dei criteri enunciati in via generale dalla Corte; e, dall'altro, affida allo stesso giudice nazionale il compito di verificare che, nel caso concreto, l'onere risultante concretamente per l'interessato dall'applicazione della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale e dal cumulo dei procedimenti e delle sanzioni che la medesima autorizza non sia eccessivo rispetto alla gravità del reato commesso". Tanto premesso, la Corte ha dichiarato inammissibili, per insufficiente motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, Cost., 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU e 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti di un imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già

stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della CEDU e dei relativi Protocolli. Infatti, l'ordinanza di rimessione non ha chiarito adeguatamente "le ragioni per le quali non sarebbero soddisfatte nel caso di specie le condizioni di ammissibilità di un doppio binario procedimentale e sanzionatorio per l'omesso versamento di IVA, così come enunciate dalla giurisprudenza europea".

9. Le procedure di infrazione relative alla disciplina italiana delle concessioni demaniali marittime

In materia di concessioni demaniali marittime si sono susseguiti interventi del legislatore statale "che hanno alternativamente, dato e tratto causa da procedure di infrazione" innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. "Risale al febbraio 2009 l'avvio, da parte della Commissione europea, di una procedura di infrazione (…) contro l'Italia in ragione del ritenuto regime preferenziale riservato al concessionario uscente", come regolato dagli artt. 37 del codice della navigazione e 01, comma 2, del d.l. n. 400 del 1993, "rispettivamente prevedenti il cosiddetto diritto di insistenza di quel concessionario e il rinnovo automatico delle concessioni sessennali. Tale procedura d'infrazione – attivata dapprima in base all'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 del TFUE) e continuata anche in forza dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, cosiddetta 'direttiva Bolkestein' o 'direttiva servizi' – si concluse a seguito dell'emanazione dell'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217", che eliminò ogni rinvio al regime del rinnovo automatico delle concessioni. "La delega per il riordino della normativa concernente le concessioni demaniali marittime, recata dal comma 2 dello stesso citato art. 11, non venne però esercitata" e con l'art. 34-*duodecies* del d.l. n. 179 del 2012 "il termine di durata delle anzidette concessioni a uso turistico ricreativo – in scadenza al 31 dicembre 2015 (…) – veniva prorogato fino al 31 dicembre 2020". "Quella proroga *ope legis* diede luogo a rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea, decisi con la sentenza del 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 (Promoimpresa srl) e C-67/15 (Mario Melis e altri), la quale, oltre a confermare che le concessioni demaniali marittime rientrano, in linea di principio, nel campo di applicazione dell'art. 12 della 'direttiva servizi', ha ritenuto: che tali concessioni possano essere qualificate come autorizzazioni; che le concessioni aventi un interesse transfrontaliero certo debbano essere affidate nel rispetto delle regole del TFUE e del principio di non discriminazione; e che una disparità di trattamento tra concessionari esistenti e coloro che aspirano alla concessione può trovare giustificazione, a determinate condizioni, in base a motivi imperativi di interesse generale", come il principio di certezza del diritto. Alla sentenza "Promoimpresa srl" – "che, in sostanza, chiariva che era passibile di disapplicazione la proroga al 2020 delle concessioni esistenti" – ha fatto seguito l'emanazione della legge n. 160 del 2016 il cui art. 24, comma 3-*septies*, dispone che, nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti. Il successivo progetto di legge di riordino, presentato dal Governo il 15 febbraio 2017, è decaduto con la conclusione della XVII Legislatura. Tali vicende sono state ripercorse dalla sentenza n. **1**, per il cui esame si rinvia alla voce *Le concessioni per finalità turistico ricreative norme della Regione Liguria)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – Le concessioni demaniali marittime*.

10. Il requisito del controllo analogo "congiunto" nella giurisprudenza della Corte europea in tema di in house providing

Le condizioni di ammissibilità dell'*in house providing*, "definite dapprima dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e successivamente fatte proprie dal legislatore (europeo e indi) statale, sono previste oggi" negli artt. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016 e 16 del d.lgs. n. 175 del 2016. A questi "si può aggiungere l'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016, il quale, tra l'altro, stabilisce che il controllo analogo «può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante» (comma 1, lettera c) e definisce il «controllo analogo congiunto» come «la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi […]» (comma 1, lettera d). Con questa disposizione, in particolare, il legislatore statale ha recepito quanto affermato dalla Corte di giustizia che, dopo aver individuato (…) i requisiti di legittimità dell'affidamento *in house*, ha ritenuto ammissibile il controllo analogo congiunto

(Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 13 novembre 2008, in causa C-324/07, Coditel Brabant SA, punto 50; sentenza 10 settembre 2009, in causa C-573/07, Sea srl, punto 59). In merito al rapporto tra detenzione delle quote del capitale sociale ed effettività del controllo analogo, inoltre, la Corte di giustizia ha ritenuto soddisfatta la condizione dello svolgimento del controllo analogo anche in un caso in cui, in una compagine societaria pubblica frazionata, una singola amministrazione deteneva una quota esigua (0,25 per cento) del capitale sociale della società *in house* (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 19 aprile 2007, in causa C-295/05, Asemfo, punti 59-61)". Così la sentenza n. **65** per la cui disamina si veda, la voce *Il requisito del controllo analogo esercitato sul soggetto affidatario (norme della Regione Sardegna)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – Il servizio idrico integrato*.

11. I contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili (norme della Regione siciliana) alla luce della normativa e della giurisprudenza europea

Si veda, in relazione alla sentenza n. **96**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione siciliana*.

12. La prostituzione nella giurisprudenza della Corte di giustizia

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **141**, le voci *L'estraneità della prostituzione volontaria rispetto al novero dei diritti inviolabili (l'inconferenza del richiamo all'art. 2 Cost. in riferimento all'incriminazione del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione volontaria)* e *La tutela dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili e della dignità umana quale* ratio *dell'incriminazione del reclutamento e del favoreggiamento della prostituzione volontaria*, rispettivamente, in *Principi fondamentali* e *I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

13. La compatibilità della falcidia del credito IVA nell'ambito delle procedure concorsuali con l'obbligo sovranazionale degli Stati di garantire l'effettiva riscossione delle risorse dell'Unione europea

La sentenza n. **245** ha richiamato la sentenza della Corte di giustizia UE 7 aprile 2016, in causa C–546/14, Degano Trasporti sas, ove si è ribadito che, nell'ambito del sistema comune dell'IVA, gli Stati membri beneficiano di una certa autonomia di intervento e che tale libertà è limitata dall'obbligo di garantire una riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione e da quello di non creare differenze significative nel modo di trattare i contribuenti, sia all'interno di uno degli Stati membri che nell'insieme dei medesimi. Tuttavia, l'ammissione di un pagamento parziale di un credito IVA, da parte di un imprenditore in stato di insolvenza, nell'ambito di una procedura di concordato preventivo, non deve ritenersi contraria all'obbligo degli Stati membri di garantire il prelievo integrale dell'IVA nel loro territorio nonché la riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione. Con la decisione in oggetto, la CGUE "ha attribuito rilievo alle connotazioni della procedura nel corso della quale viene vagliata tale proposta di parziale soddisfazione del credito IVA, rimarcando che il concordato preventivo è soggetto a presupposti di applicazione rigorosi, allo scopo di offrire garanzie per quanto concerne, in particolare, il recupero dei crediti privilegiati e pertanto dei crediti IVA. In tal senso, anzitutto, la procedura di concordato preventivo comporta che l'imprenditore in stato di insolvenza liquidi il suo intero patrimonio per saldare i propri debiti. Se tale patrimonio non è sufficiente a rimborsare tutti i crediti, il pagamento parziale di un credito privilegiato può essere ammesso solo se un esperto indipendente attesta che tale credito non riceverebbe un trattamento migliore nel caso di fallimento del debitore. La procedura di concordato preventivo appare quindi tale da consentire di accertare che, a causa dello stato di insolvenza dell'imprenditore, lo Stato membro interessato non possa recuperare il proprio credito IVA in misura maggiore". Per altro verso, la decisione in questione ha messo in evidenza che "la proposta di concordato preventivo è soggetta al voto di tutti i creditori ai quali il debitore non proponga un pagamento integrale del loro credito e che deve essere approvata da tanti creditori che rappresentino la maggioranza del totale dei crediti dei creditori ammessi al voto". La procedura offre, dunque, allo Stato membro interessato la possibilità di votare contro una proposta di pagamento parziale di un credito IVA qualora, in particolare, non concordi con le conclusioni dell'esperto indipendente; laddove, poi, la proposta venga omologata con

il voto contrario dell'amministrazione, consente comunque allo Stato membro interessato di contestare ulteriormente, mediante opposizione, un concordato che preveda un pagamento parziale di un credito IVA, favorendo il controllo giudiziale sul punto. In conclusione, "l'ammissione di un pagamento parziale di un credito IVA, da parte di un imprenditore in stato di insolvenza, nell'ambito di una procedura di concordato preventivo (…) non costituisce una rinuncia generale e indiscriminata alla riscossione dell'IVA, non è contraria all'obbligo degli Stati membri di garantire il prelievo integrale dell'IVA nel loro territorio, nonché la riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione". Simili argomentazioni sono state confermate dalla successiva decisione, 17 marzo 2017, in causa C-493/15, Agenzia delle entrate contro Marco Identi, in tema di esdebitazione.

14. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea

14.1. La confisca, diretta o per equivalente, del profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (illegittima estensione della misura al prodotto e ai beni utilizzati per commetterli; pronuncia susseguente a monito inascoltato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

15. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea

15.1. La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti (illegittima estensione dell'obbligo alla generalità dei dirigenti; necessità di tutelare le esigenze di trasparenza per le figure più elevate) – Rinvio al necessario intervento del legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

15.2. I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività.*

15.3. La possibilità di rilascio delle concessioni demaniali marittime in favore di Comuni o associazioni di volontariato per la realizzazione di strutture attrezzate per l'accoglienza dei disabili: il godimento del mare come motivo imperativo di interesse generale (norme della Regione Basilicata)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – Le concessioni demaniali marittime.*

15.4. La disciplina del compenso dell'esperto stimatore nominato nelle espropriazioni immobiliari

Si veda, in relazione alla sentenza n. **90**, l'analoga voce in *I rapporti economici – La libertà di iniziativa economica*.

15.5. L'obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale (anche nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa nel giudizio abbreviato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **124**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

15.6. La separazione tra le funzioni spettanti all'AGEA quale organismo di coordinamento e organismo pagatore

La sentenza n. **161** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 97, 117, commi primo e quarto, e 118 Cost. – degli artt. 1, comma 3, 2, 3, 4 e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018, oltre che dell'intero provvedimento, concernente la riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore

agroalimentare. In particolare, oggetto di censura è l'art. 1, comma 3, il quale dispone che l'AGEA assicura la separazione tra le funzioni di organismo di coordinamento e di organismo pagatore. Invero, l'evocata normativa interposta (regolamento UE n. 908/2014 della Commissione, recante modalità di applicazione del regolamento UE n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio) prevede che possano essere svolte dallo stesso soggetto le funzioni di organismo pagatore e organismo di coordinamento, purché ne sia garantita la separazione. Il d.lgs. n. 74 del 2018 presenta una serie di disposizioni ed accorgimenti predisposti a tale scopo": "il Direttore (figura unica verticistica dell'AGEA) coordina le diverse funzioni garantendone la separazione (art. 8)"; è istituito un Comitato tecnico "composto da un direttore dell'organismo di coordinamento e dal direttore dell'organismo pagatore, oltre che da due direttori degli altri organismi pagatori riconosciuti e da due rappresentanti delle Regioni (art. 9)"; nel bilancio dell'Agenzia figurano "due distinte rubriche, una per l'organismo di coordinamento ed una per l'organismo pagatore, organismi che costituiscono distinti centri di responsabilità amministrativa e di costo (art. 2)". Lo stesso art. 2 contempla le funzioni di organismo pagatore come residuali e temporanee, riguardando quelle Regioni che, ancora, non si sono dotate di un proprio organismo pagatore. Lo statuto dell'Agenzia dovrà, poi, provvedere, ai sensi dell'art. 12, alla disciplina delle competenze degli organi e all'istituzione di apposite strutture di controllo interno, assicurando la separazione delle funzioni. Il complesso delle richiamate disposizioni è stato ritenuto idoneo a garantire la separazione imposta dalla normativa sovranazionale. "Il rinvio allo statuto rende peraltro evidente che, se, da una parte, i principi e le regole descritti sono formalmente in linea con la normativa europea, dall'altra, essi esigono un'attuazione puntuale e rigorosa nella sede statutaria"; pertanto, la relativa adozione dovrà rispondere pienamente ai canoni della leale collaborazione, come emerge dal coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome normativamente richiesto. Infine, l'accorpamento delle funzioni di controllo e vigilanza in capo al medesimo organismo che svolge le funzioni di interlocutore unico nei confronti della Commissione europea per le questioni relative al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e di coordinamento degli organismi pagatori "è funzionale al perseguimento del buon andamento della pubblica amministrazione, in termini di efficienza ed economicità".

15.7. L'attribuzione ai Presidenti delle Province autonome del potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, in deroga al divieto di abbattimento delle specie protette

Si veda, in relazione alla sentenza n. **215**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

15.8. L'attività di tassidermia e di imbalsamazione (norme della Regione Liguria)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **236**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. Il concorso della tutela costituzionale e convenzionale dei diritti fondamentali

"L'interpretazione del giudice comune, ordinario o speciale, orientata alla conformità alla CEDU − le cui prescrizioni e principi appartengono indubbiamente ai vincoli derivanti da obblighi internazionali con impronta costituzionale (quelli con «vocazione costituzionale»: sentenza n. 194 del 2018) − non implica anche necessariamente l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto dell'interpretazione per violazione di un principio o di una previsione della CEDU, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. È ricorrente che gli stessi principi o analoghe previsioni si rinvengano nella Costituzione e nella CEDU, così determinandosi una concorrenza di tutele, che però possono non essere perfettamente simmetriche e sovrapponibili; vi può essere uno scarto di tutele, rilevante soprattutto laddove la giurisprudenza della Corte EDU riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia. (…) quando viene in rilievo un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali (…) può e deve (…) costituire strumento efficace di ampliamento della tutela (sentenza n. 317 del 2009). È quanto si è verificato da ultimo (sentenza n. 120 del 2018) con riferimento al diritto di associazione sindacale", tutelato sia dalla Costituzione che dalla CEDU. "Non c'è però, nel progressivo adeguamento alla CEDU, alcun automatismo, (…) stante, nell'ordinamento nazionale, il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU (sentenza n. 49 del 2015). Da una parte, la denunciata violazione del parametro convenzionale interposto, ove già emergente dalla giurisprudenza della Corte EDU, può comportare l'illegittimità costituzionale della norma interna sempre che nelle pronunce di quella Corte sia identificabile un approdo giurisprudenziale stabile (sentenza n. 120 del 2018) o un diritto consolidato" (sentenze nn. 49 del 2015 e 80 del 2011). Inoltre, va verificato che il bilanciamento, in una prospettiva generale, con altri principi presenti nella Costituzione non conduca a una valutazione di sistema diversa – o comunque non necessariamente convergente − rispetto a quella sottesa all'accertamento, riferito al caso di specie, della violazione di un diritto fondamentale riconosciuto dalla CEDU". A differenza della Corte EDU, la Corte "opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante (sentenza n. 264 del 2012); bilanciamento in cui si sostanzia tra l'altro il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro" (sentenze nn. 193 del 2016, 15 del 2012, 317 del 2009). Così la sentenza n. **25** per la cui disamina si veda *infra* la voce *L'incriminazione della violazione degli obblighi di vivere onestamente e di rispettare le leggi, inerenti alla misura della sorveglianza speciale (lesione del canone di prevedibilità della condotta)* in *Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU*.

2. La non riferibilità dell'art. 11 Cost. alle norme convenzionali

La sentenza n. **80** ha ritenuto impropriamente richiamato l'art. 11 Cost., "non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali CEDU, alcuna limitazione della sovranità nazionale (sentenze n. 210 del 2013, n. 80 del 2011, n. 349 e n. 348 del 2007)".

"L'art. 11 Cost. – richiamato (…) con riferimento tanto agli artt. 8 e 14 CEDU, quanto a varie disposizioni del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 – è parametro inconferente, posto che dalle indicate convenzioni internazionali non derivano limitazioni di sovranità nei confronti dello Stato italiano (*ex plurimis*, con particolare riguardo alla CEDU, sentenze n. 22 del 2018, n. 210 del 2013 e n. 349 del 2007)". Così la sentenza n. **221**.

3. Il fondamento costituzionale, sovranazionale e convenzionale del principio di proporzionalità della pena

Si veda, in relazione alla sentenza n. **284**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

4. Il fondamento domestico, sovranazionale e convenzionale del principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito (con riguardo alla confisca)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni*.

5. La retroattività della lex mitior

5.1. Le fonti domestiche, sovranazionali e internazionali del principio: tutela non assoluta, fondata sull'esigenza di parità di trattamento, ma soggetta a deroghe purché giustificabili sul piano della ragionevolezza e della protezione di altri interessi di rango costituzionale

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale*.

5.2. L'applicabilità del principio alle sanzioni amministrative "convenzionalmente penali"

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni*.

6. Gli approdi della giurisprudenza delle Corti europee in tema di doppio binario sanzionatorio amministrativo e penale

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **222**, l'analoga voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea*.

7. L'influenza della giurisprudenza di Strasburgo sulla disciplina dell'assenza dell'imputato

Si veda, in relazione alla sentenza n. **102**, la voce *La disciplina dell'assenza dell'imputato (il superamento dell'istituto della contumacia)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

8. Il diritto della persona al silenzio, a non rendere cioè dichiarazioni di natura confessoria, nella giurisprudenza della Corte EDU (garanzia non limitata all'ambito penale ma estesa alle sanzioni amministrative "punitive")

"Nonostante l'assenza di un riconoscimento esplicito (…) nel testo della Convenzione (a differenza di quanto accade nell'art. 14, paragrafo 3, lettera g, del Patto internazionale sui diritti civili e politici), la Corte di Strasburgo ha in plurime occasioni affermato che il «diritto a restare in silenzio e a non contribuire in alcun modo alla propria incriminazione» (Corte EDU, sentenza 25 febbraio 1993, Funke contro Francia, paragrafo 44) si colloca al cuore della nozione di equo processo proclamata dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU (*ex multis*, Corte EDU, sentenza 5 aprile 2012, Chambaz contro Svizzera, paragrafo 52). Tale diritto è, infatti, finalizzato a proteggere l'accusato da indebite pressioni dell'autorità volte a provocarne la confessione (sentenza 8 febbraio 1996, John Murray contro Regno Unito, paragrafo 45). Nella valutazione della Corte EDU, inoltre, il diritto in questione è strettamente connesso alla presunzione di innocenza di cui all'art. 6, paragrafo 2, CEDU (sentenze 21 dicembre 2000, Heaney e McGuinnes contro Irlanda, paragrafo 40; 17 dicembre 1996, Saunders contro Regno Unito, paragrafo 68). Il diritto in esame è stato, d'altra parte, più volte ritenuto violato in relazione a soggetti sanzionati dall'ordinamento nazionale per non avere fornito risposte ad autorità amministrative nell'ambito di procedimenti di accertamento di violazioni di natura amministrativa (Corte EDU, 4 ottobre 2005, Shannon contro Regno Unito, paragrafi 38-41; sentenza 5 aprile 2012, Chambaz contro Svizzera, paragrafi 50-58). In particolare, è stata riscontrata la violazione dell'art. 6 CEDU in un caso in cui un soggetto, nei cui confronti era pendente un'indagine amministrativa relativa a illeciti tributari, aveva reiteratamente omesso di rispondere alle richieste di chiarimenti formulate dall'autorità che stava conducendo l'indagine, ed era stato punito per questa sua condotta con sanzioni pecuniarie (Corte EDU, sentenza 3 maggio 2001, J. B. contro Svizzera, paragrafi 63-71). In quest'ultimo caso, decisiva è stata la considerazione della natura

punitiva, secondo i criteri Engel, delle sanzioni applicabili dall'autorità amministrativa alle violazioni tributarie oggetto dell'indagine. Secondo l'apprezzamento della Corte, tale natura punitiva chiamava infatti in causa l'intero spettro delle garanzie assicurate dalla CEDU per la materia penale, compresa quella del diritto al silenzio da parte di chi sia incolpato di avere commesso un illecito. Pare pertanto che, anche secondo la Corte EDU, il diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, riconducibile all'art. 6 CEDU, comprenda il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento amministrativo, che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere punitivo nei propri confronti, a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza". Così l'ordinanza n. **117**.

9. La giurisprudenza della Corte EDU in materia di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale e la sua influenza sulla giurisprudenza e sulla legislazione nazionale

La sentenza n. **124**, trattando alcune questioni riguardanti l'art. 603, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., ha affrontato la tematica relativa alla rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in grado di appello, delineandone il relativo quadro normativo e giurisprudenziale. Essa, nel disegno sistematico originario del codice di procedura penale del 1988, era delineata dall'art. 603 come previsione di carattere residuale e riservata alla discrezionalità del giudice, in coerenza con la presunzione di completezza dell'accertamento probatorio svolto nel primo grado di giudizio. Era, infatti, possibile disporla su richiesta di parte soltanto se il giudice di appello avesse ritenuto «di non essere in grado di decidere allo stato degli atti» (comma 1), ovvero d'ufficio, laddove il giudice la avesse ritenuta «assolutamente necessaria» (comma 3). Un incisivo ripensamento dei presupposti della rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, con riferimento alle ipotesi in cui oggetto di impugnazione sia una sentenza assolutoria pronunciata in primo grado, è stato stimolato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Per la giurisprudenza assolutamente prevalente dalla Corte di Strasburgo (in senso contrario, si veda Corte EDU, sentenza 27 giugno 2017, Chiper contro Romania, paragrafo 68; sentenza 26 aprile 2016, Kashlev contro Estonia, paragrafo 51) è incompatibile con l'art. 6 CEDU un giudizio di appello che si concluda con la condanna dell'imputato già assolto in primo grado, senza che le prove dichiarative sulla cui base egli era stato assolto siano state nuovamente assunte davanti al giudice di appello (*ex plurimis*, Corte EDU, sentenza 28 febbraio 2017, Manoli contro Moldavia, paragrafo 32; sentenza 15 settembre 2015, Moinescu contro Romania, paragrafo 36; sentenza 4 giugno 2013, Hanu contro Romania, paragrafo 40; sentenza 9 aprile 2013, Manolachi contro Romania, paragrafo 50; sentenza 20 marzo 2012, Serrano Contreras contro Spagna, paragrafo 40; sentenza 5 luglio 2011, Dan contro Moldavia, paragrafi 30-33; sentenza 19 febbraio 1996, Botten contro Norvegia, paragrafo 39); e ciò anche nell'ipotesi in cui né l'imputato né il suo difensore abbiano sollecitato una nuova escussione dei testimoni (Corte EDU, sentenza 9 aprile 2013, Flueraş contro Romania, paragrafo 60). Tali principi sono stati recentemente enunciati anche nei confronti dell'Italia (Corte EDU, sentenza 29 giugno 2017, Lorefice contro Italia, paragrafo 45). Tuttavia, già in epoca anteriore a tale pronuncia, varie sentenze delle sezioni semplici della Corte di cassazione (*ex plurimis*, sezione seconda penale, sentenza 27 novembre 2012, n. 46065), nonché le stesse Sezioni unite, avevano nella sostanza recepito questa giurisprudenza della Corte EDU, attraverso una interpretazione conforme alla CEDU delle disposizioni del codice di procedura penale. In particolare, l'iniziale contrasto giurisprudenziale che si era creato è stato sciolto dalle Sezioni unite che hanno ribadito che l'obbligatorietà della rinnovazione istruttoria opera anche nel caso di *overturning* da proscioglimento a condanna nell'ambito di giudizio abbreviato non condizionato (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 14 aprile 2017, n. 18620). In tale pronuncia è stato evidenziato che per riformare l'assoluzione "non basta una diversa valutazione di pari plausibilità rispetto alla lettura del primo giudice, ma occorre una forza persuasiva superiore, tale da far cadere ogni dubbio ragionevole. E tale forza persuasiva non deriva, *ex se*, dalla pronuncia del giudice d'appello, che non ha di per sé […] una autorevolezza maggiore di quello di primo grado, ma deriva – al contrario – dal metodo orale dell'accertamento, unica via in grado di qualificare la decisione in termini di «certezza della colpevolezza". Tali approdi sono stati recepiti dal censurato comma 3-*bis* dell'art. 603 cod. proc. pen. introdotto con la legge n. 103 del 2017, che seppur non chiarisce espressamente se l'obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale valga anche nel caso in cui il giudizio di primo grado, conclusosi con l'assoluzione dell'imputato, sia stato celebrato con le forme del rito abbreviato, è stato interpretato nel senso della sua applicabilità ad ogni tipo di giudizio, ivi compresi i procedimenti svoltisi in primo grado con il rito abbreviato.

10. La ragionevole derogabilità del principio di immediatezza della prova nel processo penale nella giurisprudenza della Corte EDU

"La stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – che pure ascrive alle garanzie dell'equo processo la possibilità, per l'imputato, di confrontarsi con i testimoni in presenza del giudice che dovrà poi decidere sul merito delle accuse, sul presupposto della maggiore affidabilità epistemologica dell'osservazione diretta del comportamento dei testi (*ex multis*, Corte EDU, sentenze 27 settembre 2007, Reiner e altri contro Romania, paragrafo 74 e 30 novembre 2006, Grecu contro Romania, paragrafo 72) – riconosce cionondimeno che il principio dell'immediatezza può essere sottoposto a ragionevoli deroghe, purché siano adottate misure appropriate per assicurare che il nuovo giudice abbia una piena conoscenza del materiale probatorio. Ad esempio, la Corte EDU ha indicato quale misura compensativa adeguata la possibilità, per il nuovo giudice, di disporre la rinnovazione della deposizione dei (soli) testimoni la cui deposizione sia ritenuta importante (Corte EDU, sentenze 2 dicembre 2014, Cutean contro Romania, paragrafo 61, e 6 dicembre 2016, Škaro contro Croazia, paragrafo 24); e ha escluso la violazione dell'art. 6 della Convenzione (…) in un caso in cui non era stata rinnovata l'escussione dei testimoni nonostante la sostituzione di un membro del collegio giudicante, sottolineando come i verbali delle deposizioni in precedenza raccolte fossero a disposizione del nuovo componente del collegio, e l'imputato non avesse chiarito quali elementi nuovi e pertinenti la rinnovazione avrebbe potuto apportare (Corte EDU, sentenza 10 febbraio 2005, Graviano contro Italia, paragrafi 39-40; in senso analogo, decisione 9 luglio 2002, P. K. c. Finlandia)". Così la sentenza n. **132**.

11. Lo statuto di garanzia convenzionale delle misure di prevenzione personali e patrimoniali

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **24**, le analoghe voci in *I rapporti civili – La libertà personale – Le misure di prevenzione personali* e in *I rapporti economici – La proprietà – Le misure di prevenzione patrimoniali*.

12. L'imparzialità del giudice nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo

"Per completezza, va peraltro rilevato come in ordine ai criteri generali di valutazione dell'imparzialità del giudice, richiesta dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, sussista una giurisprudenza ampiamente consolidata della Corte di Strasburgo. Al lume di essa, l'imparzialità deve essere apprezzata secondo due criteri: soggettivo e oggettivo. Il criterio soggettivo consiste nello stabilire se dalle convinzioni personali e dal comportamento di un determinato giudice si possa desumere che egli abbia una idea preconcetta rispetto a una particolare controversia sottoposta al suo esame. Da questo punto di vista, l'imparzialità del giudice è presunta fino a prova contraria. Il criterio oggettivo, che rileva in questo caso, impone di valutare se, a prescindere dalla condotta del giudice, esistano fatti verificabili che possano generare dubbi, oggettivamente giustificati, sulla sua imparzialità. Sotto questo aspetto, anche le apparenze possono avere una certa importanza: in altre parole, «non si deve solo fare giustizia, ma si deve anche vedere che è stata fatta». È in gioco, infatti, la fiducia che i tribunali in una società democratica debbono ispirare nel pubblico e, nel processo penale, anzitutto nell'accusato (*ex plurimis*, tra le più recenti, Corte EDU, sentenze 16 ottobre 2018, Daineliene contro Lituania; 31 ottobre 2017, Kamenos contro Cipro; 20 settembre 2016, Karelin contro Russia; Grande Camera, 23 aprile 2015, Morice contro Francia; 15 gennaio 2015, Dragojević contro Croazia). Nella larga maggioranza dei casi, l'analisi della Corte europea si è, in effetti, focalizzata sul criterio oggettivo. La verifica ha riguardato, il più delle volte, collegamenti gerarchici o di altra natura tra il giudice e altri protagonisti del procedimento, ovvero – ed è l'aspetto che qui interessa – l'esercizio di differenti funzioni nell'ambito del processo da parte della stessa persona. A quest'ultimo riguardo, la Corte di Strasburgo è costante nell'affermare che «[i]l semplice fatto che il giudice investito del processo abbia già adottato delle decisioni preprocessuali sulla causa, comprese decisioni in materia di custodia cautelare, non può di per sé giustificare timori sulla sua imparzialità; solo speciali circostanze possono giustificare una diversa conclusione […]. Ciò che conta è la portata e il carattere delle misure preprocessuali disposte dal giudice» (sentenza 15 gennaio 2015, Dragojević contro Croazia; in senso analogo, tra le molte, sentenze 22 aprile 2004, Cianetti contro Italia; 6 giugno 2000, Morel contro Francia). Si ha mancanza di imparzialità oggettiva, in specie, quando la valutazione richiesta al giudice, o le espressioni concretamente utilizzate, implichino una sostanziale anticipazione di

giudizio (in questo senso, tra le altre, sentenze 22 aprile 2004, Cianetti contro Italia; 25 luglio 2002, Perote Pellon contro Spagna), autorizzando a pensare che il giudice si sia già fatta una opinione sull'esistenza del delitto e la colpevolezza dell'imputato (sentenza 22 luglio 2008, Gomez de Liaño y Botella contro Spagna), essendosi pronunciato sugli elementi costitutivi dell'illecito (sentenza 24 giugno 2010, Mancel e Branquart contro Francia)". Così la sentenza n. **66**.

13. Gli interventi legislativi retroattivi giustificati da interessi finanziari nella giurisprudenza della Corte EDU

Si veda, in relazione alla sentenza n. **108**, la voce *La verifica del rispetto del principio del legittimo affidamento (il grado di consolidamento della situazione soggettiva, la prevedibilità della modifica e la proporzionalità dell'intervento, pur se dettato da esigenze finanziarie)* in *La funzione normativa – Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica*.

14. La convergente giurisprudenza costituzionale e convenzionale in tema di leggi retroattive, parità delle parti in giudizio ed equo processo

Si veda, in relazione alla sentenza n. **174**, la voce *Ammissibilità e limiti* in *La funzione normativa – La legge retroattiva*.

15. Il margine di apprezzamento riconosciuto dalla Corte EDU agli Stati in materia di procreazione medicalmente assistita

Si veda, in relazione alla sentenza n. **221**, la voce *La discrezionalità del legislatore, quale interprete della volontà collettiva, nel disciplinare le tecniche procreative e nel comporre gli interessi in gioco in un ambito eticamente sensibile* in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

16. Il diritto alla vita (non comprende il diritto a morire)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **242**, l'analoga voce in *Principi fondamentali*.

17. La (tendenziale) compatibilità dell'incriminazione dell'aiuto al suicidio con la garanzia convenzionale del diritto al rispetto della vita privata

Si veda, in relazione alla sentenza n. **242**, la voce *La perdurante attualità della* ratio *della norma incriminatrice dell'aiuto al suicidio (tutela del diritto alla vita delle persone più deboli e vulnerabili; irrilevanza di un generico diritto all'autodeterminazione individuale)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati*.

18. La tutela della vita privata e la protezione dei dati personali nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo

"Alla luce dello sviluppo della tecnologia informatica e dell'ampliamento delle possibilità di trattamento dei dati personali dovuto all'automatizzazione, la Corte EDU si è soffermata sulla stretta relazione esistente tra tutela della vita privata (art. 8 CEDU) e protezione dei dati personali, interpretando anche quest'ultima come tutela dell'autonomia personale da ingerenze eccessive da parte di soggetti privati e pubblici (Corte EDU, Grande camera, sentenze 16 febbraio 2000, Amann contro Svizzera, e 6 aprile 2010, Flinkkilä e altri contro Finlandia). In una significativa pronuncia (sentenza 8 novembre 2016, Magyar contro Ungheria), la Grande camera della Corte EDU ha osservato come l'interesse sotteso all'accesso a dati personali per fini di interesse pubblico non può essere ridotto alla sete di informazioni sulla vita privata degli altri («*The public interest cannot be reduced to the public's thirst for information about the private life of others, or to an audience's wish for sensationalism or even voyeurism*»: § 162)". Così la sentenza n. **20**.

19. Il diritto all'onore nella giurisprudenza della Corte EDU

Si veda, in relazione alla sentenza n. **37**, la voce *Insussistenza di un obbligo costituzionale o sovranazionale di assicurare, necessariamente e automaticamente, una tutela penale ai diritti fondamentali (in particolare al diritto all'onore)* in *Principi fondamentali – I diritti fondamentali*.

20. Riferimenti giurisprudenziali sul ruolo dell'attività giornalistica come "cane da guardia della democrazia" e sulla liceità del ricorso alla sanzione penale per fatti lesivi dell'onore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **284**, la voce *La pena della reclusione fino a tre anni per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale*.

21. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU

21.1. L'ambito soggettivo di applicazione delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale, del sequestro e della confisca: le fattispecie di pericolosità "generica" riguardanti i soggetti abitualmente dediti a traffici delittuosi e i soggetti che abitualmente vivono con i proventi di attività delittuose

Si veda, in relazione alla sentenza n. **24**, l'analoga voce in *I rapporti civili – La libertà personale – Le misure di prevenzione personali*.

21.2. L'incriminazione della violazione degli obblighi di vivere onestamente e di rispettare le leggi, inerenti alla misura della sorveglianza speciale (lesione del canone di prevedibilità della condotta)

La sentenza n. **25** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost., 7 CEDU e 2 del Protocollo addizionale n. 4, dell'art. 75, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 (cod. antimafia), nella parte in cui puniva come delitto l'inosservanza delle prescrizioni di vivere onestamente e di rispettare le leggi ad opera di soggetto sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno. La questione si è posta "nel punto di confluenza della giurisprudenza" di tre Corti: Corte costituzionale (sentenza n. 282 del 2010), Corte EDU (sentenza della Grande Camera, de Tommaso contro Italia, del 23 febbraio 2017) e Corte di cassazione (sentenza "Paternò" delle sezioni unite penali n. 40076 del 27 aprile – 5 settembre 2017). Il principio di legalità in materia penale esige che sia la legge a prevedere che il fatto commesso sia punito come reato: da ciò discende il principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale. La sentenza n. 282 del 2010 ha valutato la conformità a tale principio della fattispecie penale prevista dall'art. 9, comma 2, della legge n. 1423 del 1956 (confluita nella censurata disposizione del 2011) che sanzionava con la reclusione da uno a cinque anni l'inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, ivi compreso l'obbligo di vivere onestamente e rispettare le leggi. Al riguardo, si è osservato che le «leggi» sono tutte le norme a contenuto precettivo e non solo quelle la cui violazione è sanzionata penalmente; e che l'obbligo di «vivere onestamente» deve essere collocato nel contesto di tutte le altre prescrizioni impartite al destinatario della misura, avendo solo il valore di un monito rafforzativo di queste ultime senza un autonomo contenuto prescrittivo. Diversamente, la sentenza de Tommaso ha censurato il sistema nazionale delle misure di prevenzione per essere formulato in termini vaghi ed eccessivamente ampi, tali da non rispettare il criterio della prevedibilità della condotta sanzionata con la restrizione della libertà personale: in particolare, gli obblighi di vivere onestamente e rispettare le leggi non sono risultati delimitati in modo sufficiente. La pronuncia europea è stata decisiva nell'orientare la sentenza delle sezioni unite penali della Corte di cassazione, la quale ha proceduto a una rilettura del diritto interno aderente alla CEDU, pervenendo alla conclusione che le prescrizioni del vivere onestamente e rispettare le leggi non possono integrare la norma incriminatrice di cui all'art. 75, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011. Per quanto la giurisprudenza di legittimità abbia già compiuto il processo di adeguamento e maggiore conformità ai principi della CEDU proprio con riferimento alla fattispecie *a quo*, la Corte ha escluso che si fosse di fronte a un'*abolitio criminis* per successione nel tempo della legge

penale. L'affermata non riconducibilità dell'orientamento giurisprudenziale sopravvenuto a uno *ius superveniens* ha fatto emergere un'area di persistente rilevanza del dubbio di costituzionalità, rappresentata dall'esecuzione del giudicato penale di condanna e dalla rilevabilità *ex* art. 129 cod. proc. pen. in caso di ricorso per cassazione recante solo censure manifestamente infondate e quindi inammissibili. In questi limiti, la questione si è posta come "possibile completamento dell'operazione di adeguamento dell'ordinamento interno alla CEDU, già fatta dalle Sezioni unite nei limiti in cui l'interpretazione giurisprudenziale può ritagliare la fattispecie penale escludendo dal reato condotte che prima si riteneva vi fossero comprese". Il completamento si è reso possibile poiché la decisione della Corte di Strasburgo è stata ritenuta espressiva di un diritto consolidato e perché la tutela sistemica dei valori costituzionali, istituzionalmente spettante alla Corte italiana, non è risultata ostativa a un pieno dispiegarsi della garanzia convenzionale nel senso di un complessivo innalzamento dei livelli di protezione. Sotto il primo profilo − anche se inizialmente tra i giudici di merito vi sono stati orientamenti non concordanti, in ragione soprattutto della circostanza che la sentenza de Tommaso si presentava come un nuovo approdo giurisprudenziale e recava plurime opinioni parzialmente dissenzienti − la giurisprudenza di legittimità si è indirizzata nel senso di valutare tale sentenza come idonea a fondare l'interpretazione convenzionalmente orientata. Da ultimo, la sentenza costituzionale n. 24 del 2019 ha tenuto conto proprio della sentenza della Corte EDU e dell'esigenza di conformità al principio, ivi espresso, di prevedibilità, per dichiarare illegittime in parte qua talune disposizioni concernenti l'ambito soggettivo di applicazione delle misure di prevenzione. Sotto l'altro profilo, la valutazione di sistema all'interno dei parametri della Costituzione e il possibile bilanciamento con altri valori costituzionalmente tutelati non sono apparsi distonici rispetto alla piena applicazione dei parametri interposti. "L'esigenza di contrastare il rischio che siano commessi reati, che è al fondo della *ratio* delle misure di prevenzione e che si raccorda alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, come valore costituzionale, è comunque soddisfatta dalle prescrizioni specifiche" che il giudice può indicare e modulare come "contenuto della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con o senza obbligo (o divieto) di soggiorno". All'opposto, la previsione come reato della violazione, da parte del sorvegliato speciale, dell'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi aveva "l'effetto abnorme di sanzionare come reato qualsivoglia violazione amministrativa" e comportava, ove la violazione dell'obbligo costituisse di per sé reato, un indistinto aggravamento di pena, laddove l'art. 71 cod. antimafia già contempla come aggravante, per una serie di delitti, la circostanza che il fatto sia stato commesso da persona sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione della stessa. La norma censurata ha così violato il canone convenzionale di prevedibilità della condotta sanzionata con la limitazione della libertà personale. In via consequenziale e per le medesime ragioni, è stato dichiarato illegittimo l'art. 75, comma 1, cod. antimafia nella parte in cui prevedeva come reato contravvenzionale la violazione degli obblighi di vivere onestamente e di rispettare le leggi inerenti la misura della sorveglianza speciale senza obbligo o divieto di soggiorno.

21.3. La presentazione dell'istanza di prelievo nel giudizio amministrativo presupposto quale condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo (nel regime anteriore alla legge n. 208 del 2015)

La sentenza n. **34** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, e 13 CEDU, l'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 (modificato dagli artt. 3, comma 23, dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010 e 1, comma 3, lett. a, n. 6, del d.lgs. n. 195 del 2011), il quale prevedeva che la domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio innanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione del termine di ragionevole durata del processo non è stata presentata l'istanza di prelievo *ex* art. 71, comma 2, cod. proc. amm., né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione. Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, "i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma ciò solo se effettivi e, cioè, nella misura in cui velocizzino la decisione da parte del giudice competente" (grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia). La sentenza del 2 giugno 2009, Daddi contro Italia, pur dichiarando il ricorso inammissibile per il mancato esperimento del rimedio giurisdizionale interno, aveva preannunciato che "una prassi interpretativa ed applicativa dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 (…) – che avesse avuto come effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi *ex lege* Pinto (…), per il solo fatto della mancata presentazione di un'istanza di prelievo – avrebbe privato

sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente". Più di recente, la sentenza 22 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia, ha affrontato il problema dell'effettività del rimedio nazionale *ex lege* n. 89 del 2001, soggetto alla condizione di proponibilità dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008; ed ha ritenuto che la procedura nazionale per lamentare la durata eccessiva di un giudizio amministrativo non potesse essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 13 CEDU poiché "il sistema giuridico nazionale non prevede alcuna condizione volta a garantire l'esame dell'istanza di prelievo". La censurata disposizione si è posta in contrasto proprio con il principio enunciato dall'ultima delle citate decisioni e considerato dalla sentenza n. 88 del 2018 "in linea con la costante giurisprudenza della Corte EDU". Infatti, "mentre per la giurisprudenza europea il rimedio interno deve garantire la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale ed il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio", l'istanza di prelievo (come configurata prima delle novità apportate dalla legge n. 208 del 2015, inapplicabile *ratione temporis* ai giudizi *a quibus*) "non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente" (il quale può segnalare al giudice l'urgenza del ricorso), "con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera prenotazione della decisione (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata". Per quanto la mancata presentazione dell'istanza di prelievo possa costituire un indizio di sopravvenuta carenza o di non serietà dell'interesse della parte alla decisione del ricorso, tale elemento può assumere rilievo ai fini della quantificazione dell'indennizzo ma non può condizionare la proponibilità della domanda, senza con ciò venire in contrasto con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata. Del resto, la giurisprudenza interna aveva da tempo riconosciuto che la lesione del diritto alla definizione del processo in un termine ragionevole deve essere riscontrata, anche per le cause davanti al giudice amministrativo, con riferimento al periodo intercorso dall'istaurazione del relativo procedimento, senza che tale decorrenza del termine ragionevole di durata possa subire ostacoli o slittamenti in relazione alla mancanza o al ritardo dell'istanza di prelievo.

21.4. L'(illegittima) esclusione dell'applicazione retroattiva delle modifiche in mitius *alle sanzioni amministrative previste per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, la voce *Le sanzioni amministrative previste per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate (illegittima esclusione dell'applicazione retroattiva delle modifiche* in mitius*)* in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

21.5. La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta

Si veda, in relazione alla sentenza n. **99**, la voce *La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta (il mutato approccio culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale e l'adozione di una pronuncia additiva a seguito di monito inascoltato) – Richiamo al legislatore* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La detenzione domiciliare*.

21.6. La confisca, diretta o per equivalente, del profitto degli illeciti di abuso di informazioni privilegiate e manipolazione del mercato (illegittima estensione della misura al prodotto e ai beni utilizzati per commetterli; pronuncia susseguente a monito inascoltato)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

21.7. Il deposito, da parte dell'imputato, dell'istanza di accelerazione del processo penale quale condizione per il riconoscimento dell'indennizzo per violazione del termine di ragionevole durata

La sentenza n. **169** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, e 13 CEDU, dell'art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. e), della legge n. 89 del 2001 (nel testo introdotto dal d.l. n. 83 del 2012) che attribuiva effetto ostativo alla concessione dell'indennizzo per equa riparazione per l'irragionevole durata del processo all'omessa presentazione dell'istanza di accelerazione del giudizio penale. La sentenza n. 34 del 2019 ha già ritenuto illegittima una norma

analoga a quella impugnata, cioè l'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 che, con riferimento al processo amministrativo, prevedeva che la mancata presentazione dell'istanza di prelievo costituisse motivo di improponibilità della domanda di indennizzo. La citata sentenza, facendo applicazione di alcuni precedenti della Corte EDU (sentenze Daddi, Olivieri e Scordino), ha affermato che "i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma solo se effettivi e, cioè, solo se e nella misura in cui velocizzano la decisione da parte del giudice competente. Alternativamente alla durata ragionevole del processo, il rimedio interno deve comunque garantire l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale". La richiamata sentenza ha altresì stabilito che l'istanza di prelievo rappresenta una "mera facoltà del ricorrente, con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo" e si risolve in un adempimento formale; pertanto, la sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo, prevista per la sua violazione, risulta oltre che irragionevole e non proporzionata, "non in sintonia con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata". Le riferite considerazione sono state estese al caso di specie. Anche l'istanza di accelerazione del processo penale "non costituisce (…) un adempimento necessario ma una mera facoltà dell'imputato e non ha (…) efficacia effettivamente acceleratoria". Difatti, il processo, "pur a fronte di una siffatta istanza, può comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata" con la conseguenza che la violazione di detto termine non è addebitabile "ad esclusiva responsabilità del ricorrente". La mancata presentazione, quindi, può assumere rilievo solo ai fini della determinazione del *quantum* dell'indennizzo, non potendo, invece, condizionare la proponibilità della domanda.

21.8. La determinazione, con norme di interpretazione autentica, dell'indennità di buonuscita del personale della Regione Friuli-Venezia Giulia (illegittima previsione di irrilevanza del servizio prestato con rapporto a termine di diritto privato)

La sentenza n. **174** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., e 6 CEDU, l'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge friulana n. 33 del 2015, in quanto, nell'offrire l'interpretazione autentica degli artt. 142 e 143 della legge regionale n. 53 del 1981, negava rilievo, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, al servizio dirigenziale prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato. Esaminando il merito delle questioni, la Corte ha preliminarmente ricordato la propria costante giurisprudenza secondo cui, ad esclusione del divieto di retroattività della legge nella materia penale, il legislatore può adottare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, "ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata". Parallelamente, nell'interpretare l'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che "non è vietato al legislatore introdurre nella materia civile disposizioni retroattive, che incidano su diritti attribuiti da leggi in vigore. Tuttavia, se non vi sono motivi imperativi di interesse generale, i princìpi di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo precludono l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, quando il fine evidente è quello di influenzare la soluzione di una controversia. La parità delle armi impone di assicurare a ogni parte la possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di svantaggio rispetto alla controparte". Inoltre, "i motivi finanziari non bastano da soli a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso". Nel caso di specie, la Corte costituzionale, in armonia con le enunciazioni di principio della Corte EDU, ha conferito rilievo - quale elemento sintomatico di un uso distorto della funzione legislativa - "al metodo e alla tempistica dell'intervento legislativo, che vede lo Stato o l'amministrazione pubblica parti di un processo già radicato e si colloca a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica" (sentenza n. 12 del 2018). In primo luogo, infatti, sono stati evidenziati sia il lungo periodo intercorso tra l'adozione delle norme oggetto di interpretazione (1981) e quella della norma di interpretazione autentica (2015), sia la profonda diversità del contesto normativo in cui le stesse norme si collocano, posto che la legge friulana del 1981 non contempla il conferimento di incarichi dirigenziali, secondo le peculiarità definite soltanto dalla normativa posteriore, sia nazionale che regionale. Secondo la Corte, la censurata legge regionale "nell'apprestare un regime restrittivo della determinazione dell'indennità di buonuscita, mira in realtà a conferire efficacia retroattiva alle previsioni della disciplina riguardante i trattamenti di fine servizio". In secondo luogo, la Regione friulana, parte della controversia

instaurata da alcuni dirigenti dell'amministrazione, ha presentato "gli emendamenti che racchiudono le disposizioni censurate, nel corso della discussione di una legge dal contenuto eterogeneo, collegata alla manovra finanziaria" ed ha approvato tali previsioni in pendenza di giudizio. L'esistenza del contenzioso ancora pendente ha costituito, pertanto, l'occasione immediata e, al tempo stesso, l'esclusiva giustificazione dell'intervento retroattivo del legislatore regionale. Conclusivamente, "le previsioni sulla determinazione dell'indennità di buonuscita, presentate come enunciazione di una regola astratta, si rivolgono in realtà a una platea circoscritta di destinatari e sono inequivocabilmente preordinate a definire l'esito di uno specifico giudizio. (…) L'intento di vincolare la decisione di cause già pendenti, che coinvolgono un numero esiguo e agevolmente individuabile di parti, contrasta con la nozione stessa di motivi imperativi di interesse generale, orientati piuttosto a finalità di ampio respiro" (sentenze nn. 127 del 2015 e 1 del 2011). Peraltro, "neppure si ravvisa l'esigenza (…) di porre rimedio alle imperfezioni tecniche del testo normativo originario (sentenza n. 24 del 2018), ai profili di illegittimità costituzionale insiti nella disciplina anteriore (sentenza n. 149 del 2017) o (…) alle manifeste sperequazioni determinate da istituti *extra ordinem* di eccezionale favore (sentenza n. 108 del 2019)".

22. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU

22.1. L'astensione collettiva degli avvocati dalle udienze e la garanzia delle prestazioni indispensabili

Si veda, in relazione alla sentenza n. **14**, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale*.

22.2. La tutela del lavoratore ceduto nei confronti del datore di lavoro cedente che non ottemperi all'ordine di riammissione nell'impresa dopo l'accertamento della nullità, inefficacia o inopponibilità della cessione del ramo d'azienda (diritto al risarcimento del danno e alla controprestazione)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **29**, l'analoga voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

22.3. I poteri amministrativi di verifica sulla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la tutela dei terzi – Invito al legislatore

Si veda, in relazione alla sentenza n. **45**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

22.4. La concessione dell'assegno sociale allo straniero: il requisito ulteriore della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (legittimità in riferimento a una prestazione rivolta a soggetti stabilmente inseriti in Italia)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **50**, l'analoga voce in *I rapporti economici – L'assistenza*.

22.5. La compatibilità rispetto alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, nel corso della stessa, abbia invitato con esito positivo il pubblico ministero a modificare l'imputazione in considerazione della rilevata diversità del fatto

La sentenza n. **66** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, avendo ravvisato, nel corso della stessa udienza preliminare, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a procedere, nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico, alla modifica dell'imputazione, invito cui il pubblico ministero abbia aderito. In via preliminare, la Corte ha evidenziato la diversità della norma censurata con l'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. che prevede che il giudice, ove a conclusione del dibattimento accerti che il fatto è diverso da come descritto nel decreto che dispone il giudizio, debba disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero, facendo così regredire il procedimento nella fase delle indagini preliminari. Già nella sentenza n. 18 del 2017, su analoga questione sollevata però in riferimento a parametri interni, è stato chiarito che "affinché possa configurarsi una situazione di incompatibilità – nel senso dell'esigenza costituzionale della relativa previsione, in funzione di tutela dei valori della terzietà e dell'imparzialità del giudice –, è necessario che la valutazione 'contenutistica' sulla medesima regiudicanda si collochi in una precedente e

distinta fase del procedimento, rispetto a quella della quale il giudice è attualmente investito. È del tutto ragionevole, infatti, che, all'interno di ciascuna delle fasi – intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva – resti, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una assurda frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (*ex plurimis*, sentenze n. 153 del 2012, n. 177 e n. 131 del 1996; ordinanze n. 76 del 2007, n. 123 e n. 90 del 2004, n. 370 del 2000, n. 232 del 1999). In questi casi, "il provvedimento non costituisce anticipazione di un giudizio che deve essere instaurato, ma, al contrario, si inserisce nel giudizio del quale il giudice è già correttamente investito senza che ne possa essere spogliato: anzi è la competenza ad adottare il provvedimento dal quale si vorrebbe far derivare l'incompatibilità che presuppone la competenza per il giudizio di merito e si giustifica in ragione di essa (sentenza n. 177 del 1996)". In altri termini, l'invito (accolto) a modificare l'imputazione non può essere quindi assimilato alla trasmissione degli atti al pubblico ministero. Quest'ultima determina, infatti, la regressione del procedimento: "la fase in corso davanti al giudice che l'ha emessa si chiude, e la fase che si aprirà all'esito delle iniziative del pubblico ministero […] sarà, in ogni modo, anche se omologa, una fase distinta e ulteriore. Al contrario, l'invito a modificare l'imputazione rappresenta un rimedio 'endofasico': dalla sua formulazione non deriva, dunque, alcuna incompatibilità del giudice all'ulteriore trattazione della medesima fase". Tali conclusioni non cambiano nemmeno alla luce del diverso parametro risultante dalla combinazione dell'art. 117, primo comma, Cost. con la norma sovranazionale interposta di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, nella parte in cui garantisce il diritto al giudizio di un giudice imparziale. La Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, ha escluso in più occasioni che le garanzie in tema di equo processo, di cui all'evocato art. 6, paragrafo 1, CEDU, siano riferibili all'udienza preliminare prevista dalla legge processuale italiana, fatto salvo il caso in cui vengano adottati riti alternativi che conferiscono al giudice di tale udienza il potere di pronunciarsi sul merito delle accuse (decisione 12 febbraio 2004, De Lorenzo contro Italia, decisione 6 novembre 2007, Hany contro Italia; sentenza 8 dicembre 2009, Previti contro Italia). Al riguardo, è stato ricordato che sulla valutazione dell'imparzialità del giudice, richiesta dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU, esiste una giurisprudenza ampiamente consolidata della Corte di Strasburgo in base alla quale essa deve essere apprezzata secondo un criterio soggettivo e uno oggettivo. "Il criterio soggettivo consiste nello stabilire se dalle convinzioni personali e dal comportamento di un determinato giudice si possa desumere che egli abbia una idea preconcetta rispetto a una particolare controversia sottoposta al suo esame. Da questo punto di vista, l'imparzialità del giudice è presunta fino a prova contraria. Il criterio oggettivo (…) impone di valutare se, a prescindere dalla condotta del giudice, esistano fatti verificabili che possano generare dubbi, oggettivamente giustificati, sulla sua imparzialità" (sul tale ultimo criterio, tra le più recenti, Corte EDU, sentenze 16 ottobre 2018, Daineliene contro Lituania; 31 ottobre 2017, Kamenos contro Cipro; 20 settembre 2016, Karelin contro Russia; Grande Camera, 23 aprile 2015, Morice contro Francia; 15 gennaio 2015, Dragojević contro Croazia). Nel caso di specie, nel quale rileva il criterio oggettivo, la Corte di Strasburgo è costante nell'affermare che "[i]l semplice fatto che il giudice investito del processo abbia già adottato delle decisioni preprocessuali sulla causa, comprese decisioni in materia di custodia cautelare, non può di per sé giustificare timori sulla sua imparzialità; solo speciali circostanze possono giustificare una diversa conclusione […]. Ciò che conta è la portata e il carattere delle misure preprocessuali disposte dal giudice» (sentenza 15 gennaio 2015, Dragojević contro Croazia; in senso analogo, tra le molte, sentenze 22 aprile 2004, Cianetti contro Italia; 6 giugno 2000, Morel contro Francia)". Ad ogni modo, non vi sono pronunce della Corte EDU che abbiano ravvisato la lesione del principio di imparzialità in fattispecie analoghe al caso di specie, cioè all'ipotesi di un invito a modificare l'imputazione, rivolto dal giudice al pubblico ministero non solo nell'ambito della medesima fase processuale, ma anche "come momento immediatamente prodromico alla decisione che è – legittimamente – chiamato ad assumere in quello stesso contesto (sentenza n. 18 del 2017) e, per giunta, non in vista di una pronuncia in ordine alla colpevolezza dell'imputato (essendo la potestà decisoria del giudice dell'udienza preliminare ristretta, di norma, all'alternativa tra sentenza di non luogo a procedere e rinvio a giudizio)". Il che non consente di affermare che – alla luce della giurisprudenza della Corte europea (che per assumere rilievo ai fini dell'accertamento della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. deve risultare consolidata, nei sensi precisati dalla sentenza n. 49 del 2015 di questa Corte) – la norma convenzionale evocata accordi al diritto della persona da giudicare, in rapporto alla specifica evenienza di cui si discute, una tutela più ampia di quella prefigurata dalla norma costituzionale interna.

Quanto, poi, al secondo profilo di asserito contrasto con la norma convenzionale, legato alla commistione tra le funzioni di giudice e quelle del pubblico ministero, nella giurisprudenza della Corte europea, la confusione tra le funzioni inquirenti e giudicanti è effettivamente idonea a minare l'imparzialità del giudice (per tutte, tra le ultime, sentenza 31 ottobre 2017, Kamenos contro Cipro): ciò anche quando essa si realizzi all'interno della stessa fase del giudizio. Tutto ciò può accadere solo nel caso di commistione particolarmente significativa, come nell'ipotesi di totale assenza di un rappresentante dell'accusa in dibattimento (o in una parte rilevante delle relative udienze): assenza a fronte della quale i relativi compiti, anzitutto in tema di formazione della prova a carico dell'accusato, erano stati integralmente assunti, in sua vece, dal giudice (oltre alla pronuncia dianzi citata, sentenze 27 gennaio 2011, Krivoshapkin contro Russia; 18 maggio 2010, Ozerov contro Russia). Il caso all'esame della Corte, invece, è sensibilmente distante da un simile paradigma in quanto il giudice si limita a riscontrare, a conclusione dell'udienza preliminare, che il fatto risultante dagli elementi probatori addotti dalle parti è, per certi aspetti, diverso da come descritto nel capo di imputazione e a invitare conseguentemente il pubblico ministero a esercitare il suo potere-dovere di modifica dell'imputazione nella stessa udienza preliminare (udienza che si caratterizza per la "fluidità" dell'imputazione, avendo, tra le sue funzioni, proprio quella di "cristallizzare" il tema d'accusa). Ciò, nell'ottica di evitare la regressione del procedimento, in ossequio a canoni di economia e concentrazione processuale. Il pubblico ministero, dal canto suo – serbando intatto il suo ruolo di *dominus* del tema d'accusa – resta pienamente libero di aderire, o non, all'invito.

22.6. Il diniego di rilascio della patente di guida a soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti

Si veda, in relazione alla sentenza n. **80**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

22.7. La notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli da parte degli uffici finanziari erariali e locali nonché degli enti di riscossione

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **104**, l'analoga voce in *I tributi – La riscossione*.

22.8. Il divieto (sanzionato amministrativamente) di consentire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie omosessuali (femminili)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **221**, l'analoga voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. La non riferibilità dell'art. 11 Cost. alle convenzioni internazionali

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **221**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU*.

2. Le fonti domestiche, sovranazionali e internazionali del principio di retroattività della **lex mitior***: tutela non assoluta, fondata sull'esigenza di parità di trattamento, ma soggetta a deroghe purché giustificabili sul piano della ragionevolezza e della protezione di altri interessi di rango costituzionale*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale*.

3. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale

3.1. Il divieto (sanzionato amministrativamente) di consentire l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie omossessuali (femminili)

Si veda, in relazione alla sentenza n. **221**, l'analoga voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – La procreazione medicalmente assistita*.

Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (profili sostanziali) e relative pagine di trattazione

S. 1..... pag. 383, 537
S. 2..... pag. 136, 166, 405, 455, 457
S. 3..... pag. 131, 198, 276, 289
S. 5..... pag. 374, 385, 392
S. 6..... pag. 136, 142, 290, 354, 489, 520, 523, 525, 527
S. 7..... pag. 146, 412, 431, 476
S. 9..... pag. 339, 407
S. 10..... pag. 328, 400, 432, 476
S. 12..... pag. 131, 217
S. 13..... pag. 197, 288, 352
S. 14..... pag. 139, 198, 253, 363, 550
O. 15..... pag. 368
S. 16..... pag. 433, 477
O. 17..... pag. 284, 290, 293, 298, 312, 354
S. 18..... pag. 290, 313, 314, 355, 359, 360, 503
O. 19..... pag. 235, 389, 522
S. 20..... pag. 123, 124, 125, 133, 136, 139, 156, 284, 290, 315, 318, 329, 530, 534, 539, 545
O. 21..... pag. 133, 224, 282
S. 23..... pag. 317, 338, 501, 502
S. 24..... pag. 153, 155, 164, 226, 227, 228, 544, 546
S. 25..... pag. 165, 196, 541, 546
S. 26..... pag. 131, 137, 228, 247
S. 27..... pag. 137, 375, 392, 450
S. 28..... pag. 378, 426, 480
S. 29..... pag. 131, 214, 248, 550
S. 30..... pag. 133, 215
S. 31..... pag. 315, 528
O. 32..... pag. 133, 237, 475, 522
S. 33..... pag. 142, 145, 291, 306, 308, 316, 472, 481, 496, 498
S. 34..... pag. 201, 547
S. 35..... pag. 133, 137, 198, 199
S. 36..... pag. 133, 139, 229, 317, 497
S. 37..... pag. 124, 162, 532, 546
S. 38..... pag. 255, 297
S. 40..... pag. 141, 163, 183, 185, 187, 288, 291
S. 41..... pag. 254, 368, 405
S. 42..... pag. 481
S. 43..... pag. 368, 370
S. 44..... pag. 413, 421, 434, 477
S. 45..... pag. 131, 140, 194, 291, 315, 316, 339, 408, 539, 550
S. 46..... pag. 472, 504, 520, 521
S. 49..... pag. 131, 140, 218
S. 50..... pag. 133, 137, 152, 222, 550
S. 51..... pag. 238, 291, 354
S. 54..... pag. 137, 140, 143, 340
S. 55..... pag. 128, 131, 210, 222

S. 56 .....pag. 374, 375, 392, 454, 456, 485, 523
S. 57 .....pag. 316, 485, 521
O. 58.....pag. 133, 137, 197, 224, 282
O. 60.....pag. 364
S. 62 .....pag. 399, 517
S. 63 .....pag. 141, 167, 322, 341, 531, 535, 542, 548, 553
S. 65 .....pag. 374, 376, 385, 386, 419, 506, 509, 537
S. 66 .....pag. 251, 288, 544, 550
S. 67 .....pag. 139, 239, 344
S. 68 .....pag. 133, 183, 209, 261
O. 70.....pag. 283
S. 72 .....pag. 377, 486
S. 74 .....pag. 486, 523
S. 75 .....pag. 133, 137, 196, 242, 367
S. 76 .....pag. 130, 133, 141, 181, 187
S. 77 .....pag. 471, 523, 525
S. 78 .....pag. 133, 139, 204, 317, 325
S. 79 .....pag. 137, 302, 304, 332, 351, 352
S. 80 .....pag. 142, 156, 344, 541, 552
S. 81 .....pag. 136, 328, 379, 399, 400, 508
S. 82 .....pag. 131, 260
S. 83 .....pag. 212, 223, 328, 345, 520, 521, 523
S. 84 .....pag. 136, 137, 224, 374, 377, 403, 479
S. 86 .....pag. 137, 167, 224, 228, 315, 377, 383, 403, 406, 414, 423, 437, 438, 439, 440, 455, 457, 462, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 539
S. 87 .....pag. 137, 345, 373, 447
S. 88 .....pag. 134, 141, 170, 183, 184, 185, 188, 189
S. 89 .....pag. 448, 474, 522
S. 90 .....pag. 134, 137, 214, 225, 364, 472, 539
S. 93 .....pag. 301, 379, 380, 415, 416, 507, 517
S. 94 .....pag. 403, 449, 452, 473, 475, 490
S. 95 .....pag. 134, 141, 171, 182
S. 96 .....pag. 336, 511, 538
S. 97 .....pag. 134, 194, 241, 306, 307, 309
S. 98 .....pag. 129, 134, 137, 194, 243, 291
S. 99 .....pag. 131, 170, 209, 211, 267, 285, 291, 548
S. 100 .....pag. 329, 373, 401
S. 102 .....pag. 252, 542
O. 104.....pag. 134, 137, 240, 282, 552
S. 105 .....pag. 292, 357, 504
S. 106 .....pag. 134, 139, 326
S. 108 .....pag. 140, 142, 219, 299, 300, 301, 355, 512, 545
S. 109 .....pag. 127, 142, 292, 345
O. 110.....pag. 131, 193
S. 112 .....pag. 141, 182, 186, 228, 320, 321, 323, 343, 531, 535, 539, 542, 548
S. 113 .....pag. 141, 346
S. 114 .....pag. 123, 138, 202, 212
S. 115 .....pag. 134, 141, 324, 346, 364
S. 116 .....pag. 373, 392, 446, 451
O. 117.....pag. 195, 321, 322, 344, 531, 532, 535, 542
S. 118 .....pag. 418, 461, 513, 514

S. 119..... pag. 136, 378, 384, 393, 420, 465, 506, 508
S. 120..... pag. 134, 138, 167, 190, 263, 367
S. 121..... pag. 131, 134, 219, 305
S. 122..... pag. 236, 389, 522
S. 123..... pag. 492, 494, 511
S. 124..... pag. 196, 198, 258, 539, 543
S. 128..... pag. 235, 388, 511, 522, 528
S. 129..... pag. 413, 425, 426, 482, 496, 500
S. 130..... pag. 134, 138, 326
S. 131..... pag. 138, 194, 261
S. 132..... pag. 196, 256, 292, 544
S. 133..... pag. 141, 183, 323
S. 134..... pag. 162, 319, 320, 347
S. 135..... pag. 131, 138, 199, 200
S. 137..... pag. 136, 210, 211, 324, 373, 412, 449, 451
S. 138..... pag. 357, 362, 363, 397, 403, 410, 513, 518
S. 139..... pag. 161, 244
O. 140..... pag. 232, 287
S. 141..... pag. 123, 127, 134, 166, 167, 170, 172, 175, 224, 225, 367, 538
S. 142..... pag. 427
S. 143..... pag. 134, 138, 515
S. 144..... pag. 126, 156, 202, 203, 210
S. 146..... pag. 284, 315, 335, 357, 362, 401
S. 147..... pag. 380, 414, 416, 516
S. 148..... pag. 463, 464, 470, 508, 509
S. 149..... pag. 130, 131, 143
S. 150..... pag. 131, 339, 347
S. 153..... pag. 419, 420, 509
S. 154..... pag. 327, 328, 335, 398, 509
S. 155..... pag. 135, 141, 164, 182, 191, 198, 259
S. 157..... pag. 373, 399, 401
S. 158..... pag. 243
S. 159..... pag. 135, 138, 139, 214, 216, 217, 292, 325, 337
S. 160..... pag. 129, 139, 278
S. 161..... pag. 293, 302, 319, 373, 412, 476, 479, 482, 483, 484, 539
O. 162..... pag. 371, 511
S. 164..... pag. 373, 478
S. 166..... pag. 378, 380, 386, 387, 394, 404, 475, 510
O. 167..... pag. 138, 139, 281, 319
O. 168..... pag. 138, 139, 281, 319
S. 169..... pag. 201, 548
S. 170..... pag. 138, 140, 144, 147, 303, 305, 332, 350, 360, 389, 392, 405, 480, 484
S. 171..... pag. 434
S. 172..... pag. 131, 246
S. 173..... pag. 138, 140, 157, 229, 230, 299, 317, 354, 482
S. 174..... pag. 140, 197, 284, 298, 338, 413, 454, 509, 545, 549
S. 175..... pag. 136, 404
S. 176..... pag. 138, 253, 258
S. 177..... pag. 138, 219
S. 178..... pag. 166, 368, 371, 406, 415, 423, 424, 425
S. 179..... pag. 410, 461, 480, 482, 500

S. 180 .....pag. 442
S. 181 .....pag. 140, 196, 197, 301, 307, 311
S. 186 .....pag. 374, 409
S. 187 .....pag. 209, 265, 266
S. 188 .....pag. 264
S. 189 .....pag. 131, 138, 164, 177, 204, 292, 305
S. 191 .....pag. 280, 319
S. 192 .....pag. 132, 317, 336, 402, 479
S. 194 .....pag. 147, 148, 151, 152, 308, 373, 380, 381, 382, 383, 396, 484
S. 195 .....pag. 138, 145, 146, 211, 316, 394, 452, 479, 487, 489, 492, 504, 505
S. 197 .....pag. 315, 358, 408, 450, 475, 485, 528
S. 198 .....pag. 142, 461, 482, 501
S. 200 .....pag. 487, 490
S. 205 .....pag. 358, 475, 512
S. 206 .....pag. 140, 159, 160, 226, 292, 293, 318
O. 207.....pag. 135, 182, 192
S. 208 .....pag. 133, 135, 456, 458
S. 212 .....pag. 132, 138, 141, 182, 321, 324, 348
S. 214 .....pag. 492, 495
S. 215 .....pag. 435, 481, 519, 540
S. 216 .....pag. 135, 142, 263, 292
S. 217. .....pag. 138, 200
S. 218 .....pag. 132, 220, 231, 234, 303, 325, 338
S. 219 .....pag. 256
S. 221 .....pag. 125, 132, 135, 140, 205, 207, 211, 367, 541, 545, 552, 553
S. 222 .....pag. 170, 536, 542
S. 223 .....pag. 171, 303, 304, 305
S. 224 .....pag. 482
S. 225 .....pag. 350, 485, 516
S. 226 .....pag. 307, 308, 311
S. 227 .....pag. 313, 314, 354, 358
S. 229 .....pag. 132, 142, 264
S. 231 .....pag. 425, 426, 428
S. 232 .....pag. 398
S. 233 .....pag. 408, 450, 460, 473, 475, 483, 490
O. 234.....pag. 140, 201
S. 236 .....pag. 407, 435, 477, 540
S. 237 .....pag. 204
S. 240 .....pag. 135, 136, 140, 220, 231, 509
S. 241 .....pag. 132, 140, 142, 211, 230, 327, 333
S. 242 .....pag. 123, 124, 126, 178, 210, 285, 286, 287, 292, 545
S. 245 .....pag. 132, 248, 250, 349, 538
S. 246 .....pag. 287, 453, 454, 458, 482, 488
S. 247 .....pag. 307, 308, 312, 374, 490
S. 248 .....pag. 169, 405, 407, 446, 462
S. 249 .....pag. 436
S. 253 .....pag. 135, 141, 195, 268
S. 254 .....pag. 132, 139, 146, 157, 158, 159, 456
S. 255 .....pag. 141, 301, 450, 475, 489, 490
O. 256.....pag. 135, 139, 221
S. 258 .....pag. 430, 436

S. 259..... pag. 145, 353, 354, 372, 373, 389
O. 261..... pag. 493
O. 262..... pag. 134, 137, 214, 366
S. 263..... pag. 209, 275, 276, 306
S. 264..... pag. 454, 455, 459
S. 266..... pag. 241
S. 270..... pag. 132, 139, 149, 151, 254
S. 271..... pag. 194, 277, 279
O. 273..... pag. 135, 195, 281, 282
O. 274..... pag. 295, 308
O. 275..... pag. 296
O. 276..... pag. 251
S. 277..... pag. 130, 132, 389, 391, 395, 452, 453
S. 278..... pag. 166, 167, 175
S. 279..... pag. 132, 139, 183, 272, 273, 284, 293, 532
S. 280..... pag. 149, 150, 156, 194
S. 281..... pag. 443, 454, 455, 459, 460
S. 284..... pag. 135, 182, 186, 192, 535, 541, 546
S. 285..... pag. 130, 132, 390, 395, 397
S. 286..... pag. 315, 349, 417, 438, 441, 463, 466, 467, 469, 470
S. 288..... pag. 128, 135, 231, 232, 306, 307, 310
S. 289..... pag. 336, 411, 418, 425, 429
S. 290..... pag. 349, 404, 405, 409, 441, 445, 446, 460
S. 291..... pag. 374, 430, 437, 477, 478

ELENCO DELLE VOCI

ACQUE ..... sentenze nn. 44, 65, 119, 148, 153

AGRICOLTURA ..... sentenze nn. 72, 161

ALIMENTAZIONE ..... sentenza n. 72

AMBIENTE E PAESAGGIO ..... sentenze nn. 7, 9, 10, 16, 44, 86, 93, 118, 129, 147, 178, 180, 215, 231, 281, 286, 289, 290, 291

AMMINISTRAZIONE DI SOSTEGNO ..... sentenze nn. 114, 144

ANAGRAFE ..... sentenza n. 194

ANIMALI ..... sentenza n. 277

ARBITRATO ..... ordinanze nn. 21, 58, 70

ARMI ..... sentenza n. 109

ASILO ..... sentenza n. 194

ASSISTENZA ..... sentenze nn. 50, 55, 83

ATTO E PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO ..... sentenze nn. 9, 28, 45

AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI ..... sentenza n. 13

AVVOCATO ..... sentenze nn. 14, 173

BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA ..... sentenze nn. 6, 18, 46, 56, 57, 74, 77, 83, 89, 105, 146, 197, 227

BORSA ..... sentenze nn. 63, 112; ordinanza n. 117

CACCIA ..... sentenze nn. 7, 10, 16, 44, 171, 215, 236, 249, 258, 291

CAMERE DI COMMERCIO ..... sentenza n. 225

CARICHE ELETTIVE E DI GOVERNO ..... sentenza n. 36

CIRCOLAZIONE STRADALE ..... sentenze nn. 5, 88

CITTADINANZA ..... sentenza n. 149

COMMERCIO ..... sentenze nn. 164, 195, 290

COMMISSIONI TRIBUTARIE ..... ordinanza n. 60

COMUNICAZIONI ELETTRONICHE ..... sentenza n. 115

CONTENZIOSO TRIBUTARIO ..... ordinanza n. 273

CONTRATTI PUBBLICI ..... sentenza n. 166; ordinanza n. 58

CORTE DEI CONTI ..... sentenze nn. 18, 43, 138, 146; ordinanze nn. 167, 168

CREDITO .....sentenza n. 143
CROCE ROSSA ITALIANA .....sentenza n. 79
DATI PERSONALI .....sentenza n. 20
DEMANIO.....sentenze nn. 1, 86, 94, 119, 181
DISABILE .....sentenze nn. 83, 114, 144
DONAZIONI .....sentenza n. 114
EDILIZIA.....sentenze nn. 2, 45, 86, 208, 246, 254, 264, 281, 290
EDITORIA.....sentenza n. 206
ELEZIONI .....ordinanza n. 162
ENERGIA .....sentenze nn. 42, 86, 119, 148, 224, 286
ENTI LOCALI.....sentenze nn. 23, 33, 36, 56, 123, 129, 195, 214; ordinanza n. 261
EQUA RIPARAZIONE.....sentenze nn. 34, 169
ESECUZIONE PENALE.....sentenze nn. 99, 187, 188, 229, 253, 263, 279
FILIAZIONE .....sentenza n. 237
FINANZA LOCALE .....sentenze nn. 18, 46, 105
FINANZA REGIONALE .....sentenze nn. 6, 31, 46, 57, 83, 94, 197
FONDI EUROPEI.....sentenza n. 57
FORZE DI POLIZIA .....sentenze nn. 150, 170
GIOCO E SCOMMESSE .....sentenza n. 27
IMMIGRAZIONE .....sentenza n. 194
IMPIEGO PUBBLICO .....sentenze nn. 10, 20, 23, 62, 78, 79, 81, 87, 100, 106, 130, 138, 146, 150, 154, 159, 170, 192, 232, 240, 241
IMPOSTE E TASSE..sentenze nn. 31, 51, 67, 122, 128, 218, 288; ordinanze nn. 19, 32, 104, 140
IMPRESA .....sentenza n. 248
INFORMAZIONE .....sentenza n. 248
ISTRUZIONE PUBBLICA .....sentenze nn. 106, 116, 130, 186
LAVORO.....sentenze nn. 29, 30, 96, 149; ordinanza n. 60
LIBERTÀ RELIGIOSA.....sentenza n. 254
LOCAZIONI.....sentenza n. 84
MINORI.....sentenze nn. 68, 187, 263
MISURE DI PREVENZIONE.....sentenze nn. 24, 25, 26

NOTAIO..... sentenze nn. 13, 133

PARLAMENTO..... sentenza n. 38; ordinanze nn. 17, 274, 275

PATROCINIO A SPESE DELLO STATO ..... sentenze nn. 35, 135, 217, 285; ordinanza n. 234

PESCA ..... sentenza n. 134

PREVIDENZA..... sentenze nn. 12, 49, 108, 121, 138, 177, 218, 240, 256

PROCEDIMENTO CIVILE ..... sentenze nn. 12, 26, 75, 90, 97, 139, 158, 172, 266; ordinanza n. 262

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ..... ordinanze nn. 17, 274, 275

PROCEDIMENTO PENALE ..... sentenze nn. 3, 14, 38, 41, 66, 68, 82, 102, 124, 131, 132, 155, 169, 176, 219, 222, 270; ordinanza n. 276

PROCEDURE CONCORSUALI..... sentenza n. 245

PROCESSO AMMINISTRATIVO ..... sentenze nn. 34, 160, 271

PROCREAZIONE MEDICALMENTE ASSISTITA ..... sentenze nn. 221, 237

PROPRIETÀ ..... sentenza n. 175

PROTEZIONE CIVILE ..... sentenze nn. 246, 281

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ..... sentenze nn. 20, 170, 205

PUBBLICITÀ ..... sentenza n. 113

REATI E PENE..... sentenze nn. 25, 37, 40, 76, 88, 95, 120, 141, 155, 189, 223, 242, 278, 279, 28; ordinanze nn. 110, 207

REGIONE (IN GENERE)..... sentenze nn. 43, 108, 247, 259; ordinanze nn. 15, 162

REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME ..... sentenze nn. 6, 31, 62, 65, 77, 81, 93, 96, 108, 118, 119, 123, 128, 138, 143, 147, 148, 153, 154, 166, 174, 197, 205, 215, 225, 232, 240; ordinanza n. 162

REGIONI ORDINARIE ..... sentenze nn. 1, 2, 5, 7, 9, 10, 16, 27, 28, 41, 44, 46, 56, 57, 84, 86, 87, 94, 100, 116, 122, 128, 129, 134, 137, 142, 146, 157, 164, 171, 175, 178, 179, 180, 186, 192, 198, 200, 208, 227, 231, 236, 248, 249, 254, 255, 258, 264, 277, 281, 285, 286, 289, 290, 291; ordinanza n. 19

RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA ..... sentenze nn. 43, 191; ordinanze nn. 167, 168

RESPONSABILITÀ CIVILE ..... sentenze nn. 29, 98, 139

RIFIUTI..... sentenze nn. 28, 129, 142, 231, 289

SALUTE ..... sentenze nn. 55, 116, 137, 144, 186, 195, 277

SANITÀ PUBBLICA ..... sentenze nn. 87, 89, 94, 137, 157, 200, 233, 247, 255, 259

SANZIONI AMMINISTRATIVE ..... sentenze nn. 63, 112, 113, 115, 134, 212; ordinanza n. 117

SANZIONI DISCIPLINARI..... sentenze nn. 133, 150, 259

SANZIONI SPORTIVE.....sentenza n. 160
SEGRETARIO COMUNALE .....sentenza n. 23
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO.....sentenza n. 65
SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO .....sentenze nn. 109, 195, 205
SPESE DI GIUSTIZIA .....sentenze nn. 3, 67
STATO CIVILE.....sentenza n. 237
STRANIERO .....sentenze nn. 50, 194, 270, 280
TERZO SETTORE .....sentenze nn. 79, 277, 285
TRASPORTO .....sentenze nn. 5, 54, 74, 226
TURISMO.....sentenza n. 84
UNIVERSITÀ.....sentenza n. 78
URBANISTICA.....sentenze nn. 86, 118, 179, 198, 254, 281
VOLONTARIATO .....sentenza n. 35