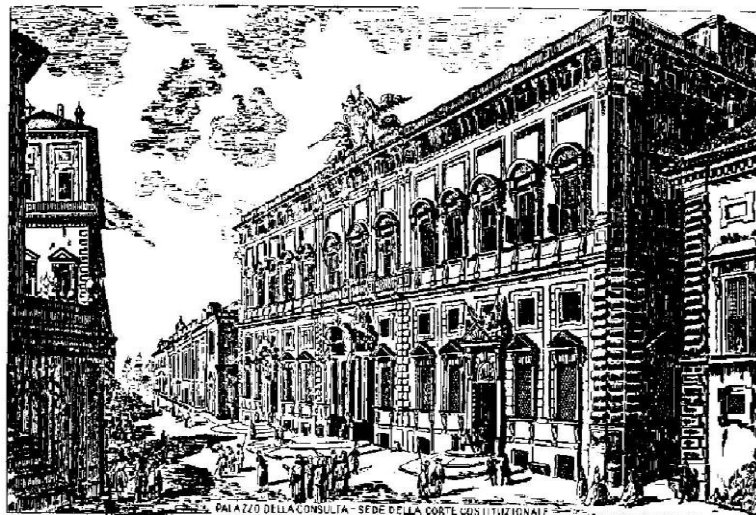


CORTE COSTITUZIONALE
SERVIZIO STUDI



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
DELL'ANNO 2017

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale
del 22 febbraio 2018
presieduta da Paolo Grossi*

Palazzo della Consulta

A cura e con il coordinamento di Maria Fierro

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

Composizione: Marina Polidori

INDICE GENERALE

Sommario	pag. 7
Indice analitico	pag. 9
Giurisprudenza costituzionale del 2017	pag. 43
Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II e relative pagine di trattazione	pag. 579

SOMMARIO

Parte I – Profili processuali

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

Parte II – Profili sostanziali

Capitolo I Principi fondamentali

Capitolo II Diritti e doveri degli individui

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

Capitolo III L'ordinamento della Repubblica

Sezione I L'ordinamento dello Stato

- *Il Parlamento*
- *La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative*
- *Il Governo*
- *La pubblica amministrazione*
- *La Corte dei conti*
- *L'ordinamento giurisdizionale*

Sezione II Le autonomie territoriali

- *L'organizzazione delle Regioni*
- *La funzione legislativa*
- *La funzione amministrativa*
- *Il principio cooperativo*
- *Il potere sostitutivo*
- *Gli enti locali*
- *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome*
- *L'autonomia finanziaria*

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

INDICE ANALITICO

Parte I Profili processuali

Capitolo I Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa	43
2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale	43
3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale	44
4. L'ordinanza di rimessione	49
5. La riproposizione delle questioni	58
6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale	59
7. Il parametro del giudizio	61
8. La questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi dei giudici comuni	63
9. Il contraddittorio di fronte alla Corte	66
10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause	70
11. Le decisioni della Corte	71
11.1. Le decisioni interlocutorie	71
11.2. Le decisioni processuali	71
11.3. Le decisioni di rigetto	74
11.4. Le decisioni di accoglimento	75
12. La correzione degli errori materiali	76

Capitolo II Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa	77
2. Il ricorso	77
2.1. Il contenuto del ricorso	77
2.2. La notificazione del ricorso; i termini per ricorrere	82
2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione	83
2.4. La ratifica del competente organo collegiale, in caso di deliberazione della proposizione del ricorso adottata in via d'urgenza	84
3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale	84
4. Il parametro di costituzionalità	86
5. L'interesse a ricorrere	86

6. <i>La riunione e la separazione delle cause</i>	92
7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	93
8. <i>Le decisioni della Corte</i>	95
8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i>	95
8.2. <i>Le decisioni processuali</i>	95
8.3. <i>Le decisioni di rigetto</i>	96
8.4. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	97
9. <i>La correzione degli errori materiali</i>	98

Capitolo III

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

1. <i>Premessa</i>	99
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	99
3. <i>Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti</i>	99
4. <i>L'interesse al ricorso</i>	100
5. <i>Il tono costituzionale del conflitto</i>	100
6. <i>L'oggetto del conflitto</i>	100
6.1. <i>Gli atti impugnati</i>	100
6.2. <i>I comportamenti censurati</i>	101
7. <i>I parametri del giudizio</i>	102
8. <i>La riunione dei giudizi</i>	102
9. <i>Le decisioni della Corte</i>	102
9.1. <i>Le decisioni processuali</i>	102
9.1.1. <i>Le decisioni di improcedibilità</i>	102
9.1.2. <i>Le decisioni di inammissibilità</i>	102
9.1.3. <i>L'estinzione del giudizio</i>	103
9.1.4. <i>Le decisioni di cessazione della materia del contendere</i>	103
9.2. <i>Le decisioni di merito</i>	103
9.2.1. <i>Le decisioni di accoglimento</i>	103
9.2.2. <i>Le decisioni di rigetto</i>	103
10. <i>La correzione di errore materiale</i>	103

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. <i>Premessa</i>	104
--------------------------	-----

2. <i>L'atto introduttivo</i>	104
3. <i>I soggetti del conflitto</i>	104
4. <i>I profili oggettivi</i>	105
5. <i>La tutela cautelare</i>	106
6. <i>La riunione dei giudizi</i>	106
7. <i>Le decisioni della Corte</i>	107

Sezione II
La fase del merito

1. <i>Premessa</i>	108
2. <i>I soggetti del conflitto</i>	108
3. <i>I profili oggettivi</i>	109
4. <i>Il ricorso per conflitto</i>	110
5. <i>L'interesse al ricorso</i>	110
6. <i>La riunione dei giudizi</i>	110
7. <i>Le decisioni della Corte</i>	111

Capitolo V
Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. <i>Premessa</i>	112
2. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i>	112
3. <i>Le decisioni della Corte</i>	113
4. <i>I rapporti tra giudizio di ammissibilità del referendum e controllo di costituzionalità</i>	113

Parte II
Profili sostanziali

Capitolo I
Principi fondamentali

1. <i>Il bilanciamento tra valori di rango costituzionale</i>	114
1.1. <i>Il bilanciamento, tratto distintivo delle Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee</i>	114
1.2. <i>Le esigenze finanziarie nel bilanciamento dei valori costituzionali</i>	114
1.3. <i>L'attuazione graduale dei principi nel bilanciamento dei valori</i>	115
1.4. <i>Norme retroattive e bilanciamento dei valori</i>	115
2. <i>La recezione nell'ordinamento costituzionale di istituti preesistenti e il limite dei principi fondamentali</i>	115
3. <i>Il legittimo affidamento dei cittadini nella certezza dei rapporti giuridici</i>	116

4. <i>La dignità della donna (la maternità surrogata)</i>	118
5. <i>Il principio della parità retributiva tra uomini e donne</i>	119
6. <i>Il diritto all'identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all'identità personale</i>	119
7. <i>I diritti fondamentali della persona malata</i>	119
8. <i>Il principio di legalità in materia penale, supremo presidio dei diritti inviolabili dell'individuo</i>	120
9. <i>La tutela costituzionale dei diritti fondamentali del detenuto</i>	120
9.1. <i>La libertà di comunicazione</i>	120
9.2. <i>Il diritto all'informazione e il diritto allo studio</i>	120
9.3. <i>La libertà e la segretezza della corrispondenza</i>	121
10. <i>Il primato e la centralità della lingua italiana</i>	121
11. <i>La lingua</i>	122
11.1. <i>La lingua quale diritto fondamentale della persona</i>	122
11.2. <i>Il diritto all'uso della madrelingua</i>	122
12. <i>Il principio di laicità, la libertà religiosa e il regime pattizio</i>	122
13. <i>Il giuramento per l'acquisizione della cittadinanza quale atto che attiene direttamente ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale</i>	123
14. <i>La solidarietà</i>	123
14.1. <i>Il "patto di solidarietà" tra individuo e collettività in tema di tutela della salute</i>	123
15. <i>I principi di uguaglianza e di ragionevolezza</i>	124
15.1. <i>Il principio di uguaglianza in senso stretto</i>	124
15.1.1. <i>Uguaglianza e altri principi costituzionali</i>	124
15.1.2. <i>Trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse</i>	124
15.1.3. <i>Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili</i>	133
15.1.4. <i>L'uguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge (rinvio)</i>	140
15.1.5. <i>L'uguaglianza del voto(rinvio)</i>	140
15.1.6. <i>Contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute</i>	140
15.1.7. <i>Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato</i>	141
15.2. <i>I principi di ragionevolezza e di proporzionalità</i>	142
15.2.1. <i>Il canone di razionalità della legge e di conformità dell'ordinamento a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica; la tecnica e l'ambito del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità</i>	142
15.2.2. <i>Le declinazioni della ragionevolezza: congruità e proporzionalità della scelta legislativa, razionalità intrinseca e coerenza della norma con la sua ratio, limite alla discrezionalità del legislatore, proporzionalità tra mezzi impiegati e scopi perseguiti, assenza di ambiguità foriere di incertezze applicative</i>	142
15.2.3. <i>Ragionevolezza e bilanciamento di interessi</i>	151

15.2.4. Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi di interpretazione autentica, sulle leggi retroattive e sulle leggi provvedimento	156
15.2.5. Ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore (rinvio)	161
15.2.6. Ragionevolezza, automatismi legislativi e presunzioni	161
15.2.7. Ragionevolezza e proporzionalità nell'esercizio del potere legislativo delegato	161
15.2.8. Ragionevolezza nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza	162
15.2.9. Ragionevolezza nella materia elettorale (rinvio)	162
15.2.10. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica (rinvio)	163
15.2.11. Ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica	163

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. Lo Stato e le confessioni religiose	165
1.1. La realizzazione di attrezzature religiose	165
1.2. La legislazione regionale sull'edilizia di culto e la previsione che la convenzione urbanistica imponga l'utilizzo della lingua italiana per le pratiche del culto	165
2. I principi costituzionali in materia penale	166
2.1. Le scelte di politica criminale riservate al Parlamento	166
2.2. La sanzione penale	166
2.2.1. I principi e i diritti costituzionali in materia di sanzioni penali	166
2.2.2. Il principio di proporzione e la finalità rieducativa della pena	168
2.2.3. Il rapporto tra Corte costituzionale e legislatore in materia sanzionatoria	168
2.2.4. La discrezionalità del legislatore nella determinazione della misura della pena	169
2.2.5. La (mancata) depenalizzazione dei reati del codice penale puniti con sola pena pecuniaria	169
2.2.6. L'“aperta” questione del trattamento sanzionatorio dei reati aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti – Auspicio rivolto al legislatore	170
2.2.7. L'aumento di pena per la recidiva reiterata	172
2.2.8. Il bilanciamento delle circostanze (il divieto di prevalenza della circostanza attenuante speciale di cui all'art. 219, terzo comma, legge fallimentare, sulla recidiva reiterata)	173
2.2.9. La non punibilità per particolare tenuità del fatto e le circostanze attenuanti della particolare tenuità del danno o del pericolo – Auspicio rivolto al legislatore	174
2.2.10. La non abitualità quale requisito per l'applicabilità della causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto	175

2.2.11. <i>Le sanzioni pecuniarie fisse e proporzionali (il delitto di procurato ingresso illegale di stranieri)</i>	175
2.3. <i>La confisca</i>	176
2.3.1. <i>La confisca per equivalente</i>	176
2.3.1.1. <i>La natura giuridica</i>	176
2.3.1.2. <i>La pena ai sensi dell'art. 7 della CEDU e l'autonomia dell'illecito amministrativo dal diritto penale</i>	176
2.3.1.3. <i>La sanzione amministrativa della confisca prevista dall'art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998 (applicazione retroattiva)</i>	177
2.3.2. <i>La confisca di beni intestati a terzi (rinvio)</i>	177
2.4. <i>La prescrizione in materia penale</i>	177
2.4.1. <i>La prescrizione in materia penale (natura e ratio)</i>	177
2.4.2. <i>La prescrizione quale istituto di natura sostanziale assoggettato al principio di legalità, tratto costitutivo degli ordinamenti costituzionali di civil law</i>	178
2.4.3. <i>segue: il rinvio pregiudiziale sull'art. 325 del TFUE come interpretato dalla sentenza Taricco</i>	178
2.4.4. <i>L'equiparazione del termine di prescrizione per il delitto, doloso e colposo, di crollo di costruzioni o altro disastro</i>	181
2.5. <i>L'intangibilità del giudicato penale e la deroga per il caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale (inapplicabilità alle sanzioni amministrative qualificabili come penali ai sensi del diritto convenzionale)</i>	182
2.6. <i>I reati</i>	183
2.6.1. <i>Il reato di omessa comunicazione di variazione patrimoniale – Auspicio rivolto al legislatore</i>	183
2.6.2. <i>I reati militari (l'ingiuria tra militari)</i>	183
2.6.3. <i>La depenalizzazione del delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali e la retroattività delle sanzioni amministrative</i>	184
3. <i>I principi costituzionali in materia processuale</i>	185
3.1. <i>Il processo</i>	185
3.1.1. <i>La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali e i limiti al controllo di costituzionalità</i>	185
3.1.2. <i>L'autonomia dei diversi tipi di processo</i>	186
3.1.3. <i>La discrezionalità del legislatore nella regolazione dei mezzi di ricerca della prova</i>	186
3.1.4. <i>Oneri e modalità limitanti il diritto di difesa</i>	186
3.1.5. <i>Il principio di pubblicità del giudizio</i>	186
3.1.6. <i>Il doppio grado di giudizio</i>	187
3.2. <i>Il giudice</i>	187
3.2.1. <i>La garanzia costituzionale del diritto al giudice</i>	187
3.2.2. <i>I principi a presidio dell'indipendenza e autonomia della magistratura e della terzietà e imparzialità del giudice in riferimento alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati</i>	187

3.2.3. <i>L'incompatibilità in funzione della tutela della terzietà e dell'imparzialità del giudice (il GUP che ha sollecitato il PM a modificare l'imputazione per ritenuta diversità del fatto)</i>	188
3.2.4. <i>Il principio del giudice naturale precostituito in relazione alle modalità di assegnazione dei giudizi</i>	188

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. <i>La persona</i>	190
1.1. <i>La rettificazione di attribuzione di sesso</i>	190
2. <i>Famiglia e filiazione</i>	190
2.1. <i>Il genitore detenuto</i>	190
2.1.1. <i>Il principio della protezione della gioventù</i>	190
2.1.2. <i>Il bilanciamento operato dal legislatore tra le esigenze di difesa sociale e l'interesse del minore nella custodia cautelare delle madri detenute</i>	191
2.1.3. <i>Il preminente diritto del figlio minore a mantenere un rapporto significativo con il genitore detenuto</i>	192
2.2. <i>La maternità surrogata</i>	192
2.3. <i>L'interesse del minore nell'ambito delle azioni volte alla rimozione del suo status filiationis (l'impugnazione, per difetto di veridicità, del riconoscimento del figlio minore nato da madre surrogata all'estero)</i>	192
2.4. <i>La successione e la preferenza del maschio rispetto alla femmina nell'assunzione del maso – Revirement</i>	194
3. <i>L'istruzione</i>	195
3.1. <i>Il primato della lingua italiana e l'insegnamento universitario svolto anche in lingua straniera (limiti e condizioni)</i>	195
4. <i>Il diritto alla salute</i>	196
4.1. <i>Il "carattere personalistico" delle cure sanitarie</i>	196
4.2. <i>La discrezionalità legislativa in materia di pratica terapeutica</i>	196
4.3. <i>Il principio di precauzione</i>	196
4.4. <i>Il diritto all'indennizzo per menomazioni da vaccinazione raccomandata</i>	197
4.5. <i>I diversi rimedi dell'indennizzo e del risarcimento del danno</i>	198
5. <i>La disabilità</i>	198
5.1. <i>Il giuramento per l'acquisizione della cittadinanza</i>	198
6. <i>Lo straniero</i>	199
6.1. <i>La procedura di emersione e il rilascio del permesso di soggiorno</i>	199
6.2. <i>Il respingimento con accompagnamento alla frontiera – Monito al legislatore</i>	200
6.3. <i>Il giuramento per l'acquisto della cittadinanza della persona disabile</i>	200

Sezione III

I rapporti economici

1. <i>Il lavoro</i>	202
---------------------------	-----

1.1. I compensi variabili degli Avvocati dello Stato (il principio di sufficienza e proporzionalità della retribuzione)	202
1.2. La tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli	202
1.2.1. <i>La presunta eliminazione retroattiva dell'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti</i>	202
1.2.2. <i>I requisiti per il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione agricola</i>	203
1.3. La responsabilità solidale del committente per i crediti di lavoro dei dipendenti del subfornitore	203
1.4. La pignorabilità degli emolumenti	204
1.5. Il regime fiscale della retribuzione legata a incrementi di produttività (nel settore pubblico e nel settore privato)	204
2. <i>La previdenza</i>	205
2.1. I principi costituzionali in materia previdenziale	205
2.2. L'armonizzazione dei sistemi pensionistici del settore privato e del settore pubblico – Monito al legislatore	206
2.3. La tutela dell'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento	207
2.4. Il pensionamento degli impiegati pubblici (principio di parità di trattamento fra uomini e donne)	207
2.5. Il principio del <i>favor</i> in materia previdenziale e la neutralizzazione dei periodi di contribuzione per disoccupazione relativi all'ultimo quinquennio della vita lavorativa	208
2.6. La determinazione della base pensionabile e la maggiorazione del 18 per cento sulle componenti retributive indicate dal legislatore (la mancata inclusione dell'indennità integrativa speciale)	208
2.7. La ricongiunzione all'a.g.o. dei contributi versati presso gestioni alternative (onerosità retroattiva)	209
2.8. La pensione di reversibilità nel nuovo sistema di calcolo contributivo delle pensioni (fondamento solidaristico e discrezionalità del legislatore nella determinazione dei presupposti e della misura delle pensioni)	210
2.9. L'attuazione della sentenza n. 70 del 2015 (la perequazione delle prestazioni previdenziali)	211
2.10. Il blocco della perequazione per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS	213
2.11. Le c.d. pensioni svizzere e la soglia di un non superabile limite di riducibilità - Monito al legislatore	214
2.12. Il risparmio di spesa corrente all'interno di un sistema previdenziale di tipo mutualistico (il caso della CNPADC)	214
2.13. Il contributo di solidarietà e i trattamenti pensionistici erogati dalla Camera dei deputati	215
3. <i>L'iniziativa economica</i>	216
3.1. La libertà di iniziativa economica	216
3.1.1. <i>La libertà di iniziativa economica e l'utilità sociale</i>	216
3.1.2. <i>La libertà di iniziativa economica privata e i limiti di edificabilità nelle "zone bianche"</i>	216

3.2. Incentivi e agevolazioni	216
3.2.1. <i>La rimodulazione, per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, delle tariffe incentivanti</i>	216
3.2.2. <i>Le agevolazioni fiscali quali elemento di distorsione della concorrenza (i finanziamenti a medio e lungo termine concessi da intermediari finanziari ovvero da aziende e istituti di credito)</i>	218
3.3. Le concessioni demaniali	219
3.3.1. <i>Libera concorrenza e libertà di stabilimento nell'affidamento delle concessioni demaniali marittime</i>	219
3.3.2. <i>Le concessioni demaniali marittime che prevedano la realizzazione di impianti ed infrastrutture da parte del concessionario (la misura del canone)</i>	219
3.3.3. <i>Il divieto di rinnovo automatico o di preferenza nella selezione dei concessionari del demanio marittimo</i>	220
3.4. L'impresa	221
3.4.1. <i>Incentivi e aiuti alle imprese</i>	221
3.4.2. <i>Liberalizzazioni e salute dei consumatori</i>	221
3.4.3. <i>I principi di liberalizzazione del mercato a tutela della concorrenza (gli orari degli esercizi commerciali)</i>	221
3.4.4. <i>I limiti imposti dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (la partecipazione di soggetti pubblici ai "centri commerciali naturali")</i>	221
3.4.5. <i>Gli esercizi commerciali abilitati ad effettuare prestazioni di autodiagnostica</i>	222
3.4.6. <i>L'estensione del fallimento, originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, ad altre società o persone fisiche soci di fatto</i>	222
4. La proprietà	223
4.1. <i>Gli usi civici e il principio di favor della conservazione della destinazione pubblica</i>	223
4.2. <i>I limiti di edificabilità nelle "zone bianche"</i>	223
4.3. <i>La nullità delle locazioni per difetto di registrazione</i>	224
4.4. <i>La riduzione dell'ipoteca</i>	225
4.5. <i>La retroattività del privilegio a favore dei crediti dello Stato per le imposte dirette sul prezzo degli immobili esecutati</i>	225
4.6. <i>Il privilegio a favore dei crediti dello Stato per le imposte dirette sul prezzo degli immobili esecutati (estensione in via sussidiaria del privilegio già accordato sui beni mobili)</i>	226

Sezione IV
I rapporti politici

1. <i>Il dovere di fedeltà alla Repubblica</i>	227
2. <i>La questione di fiducia sull'approvazione della legge elettorale</i>	227
3. <i>La legge elettorale per la Camera dei deputati c.d. Italicum</i>	228
3.1. <i>La previsione del premio di maggioranza al primo turno</i>	228
3.2. <i>La previsione del turno di ballottaggio (nella particolare fattispecie della lista che ha ottenuto 340 seggi ma non il 40 per cento dei voti)</i>	229

3.3. La caducazione del turno di ballottaggio	230
3.4. La disciplina sull'assegnazione dei seggi e la proclamazione degli eletti	231
3.5. Il sistema delle preferenze con i "capilista bloccati"	232
3.6. L'opzione arbitraria del deputato eletto in più collegi plurinominali – Auspicio rivolto al legislatore	234
3.7. Il sistema elettorale e la forma di governo parlamentare	234
3.8. Il sistema elettorale dei Comuni di maggiori dimensioni	235
3.9. La possibile previsione di sistemi elettorali differenti per i due rami del Parlamento - Monito al legislatore	235
4. <i>Le elezioni del Consiglio regionale</i>	236
4.1. La domanda di collocamento in aspettativa per motivi elettorali del pubblico funzionario (la decorrenza degli effetti)	236

Sezione V

I tributi

1. <i>La discrezionalità del legislatore nella materia fiscale</i>	237
2. <i>Gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria</i>	237
3. <i>La capacità contributiva</i>	237
4. <i>Il principio di progressività</i>	237
5. <i>La riserva di legge stabilita dall'art. 23 Cost.</i>	237
5.1. I poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti	237
5.2. Il contributo per il funzionamento dell'AGCM 238	
5.3. La concessione di acque e la facoltà di stabilire oneri per i non residenti nella Regione	239
6. <i>L'autotutela tributaria (il bilanciamento del principio di capacità contributiva e dell'interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici)</i>	239
7. <i>Decurtazioni e limitazioni imposte a emolumenti (esclusione della natura tributaria)</i>	240
7.1. I compensi variabili del personale dell'Avvocatura dello Stato	240
7.2. Il blocco della rivalutazione automatica delle pensioni	241
8. <i>Le disposizioni fiscali di favore</i>	241
8.1. Misure eccezionali e derogatorie di stretta interpretazione	241
8.2. I benefici fiscali per le operazioni relative ai finanziamenti a medio e lungo termine effettuate da aziende e istituti di credito (estensione agli intermediari finanziari)	242
8.3. I crediti di imposta alle imprese per costi sostenuti in relazione ad attività di ricerca industriale e sviluppo pre-competitivo (beneficio condizionato dalla limitatezza delle risorse disponibili)	242
8.4. Il trattamento fiscale agevolato delle somme erogate ai lavoratori dipendenti del settore privato a titolo di retribuzione di produttività	243
8.5. L'imposta di registro in misura fissa per il credito nascente da operazioni soggette ad IVA, ammesso al concorso fallimentare in esito a giudizio di opposizione	243

9. La natura di tributi erariali dei tributi regionali e locali derivati	244
10. L'incremento dell'addizionale regionale all'IRPEF per il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro	244
11. Il riclassamento di unità immobiliari ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili	245
12. La tassa di circolazione forfettaria per le auto d'epoca	245
13. L'obbligo di pagamento della tassa automobilistica per il veicolo sottoposto a fermo fiscale (eterogeneità della disciplina applicabile al fermo amministrativo)	246
14. Il tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi	247
15. Le accise sui carburanti	248
16. L'imposta di consumo per i liquidi da inalazione senza combustione	248
17. Contributi e finanziamenti	249
17.1. La determinazione della misura del "diritto annuale camerale"	249
17.2. Il contributo devoluto dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati all'Autorità di regolazione dei trasporti	250
17.3. Il contributo per il funzionamento dell'AGCM, a carico degli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro	250
17.4. I versamenti senza obbligo di restituzione effettuati ad una società da società consorelle	252

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile	254
1.1. L'accesso al giudizio previdenziale condizionato all'obbligo della parte di dichiarare il valore della causa (abuso del processo e accesso alla tutela giurisdizionale)	254
1.2. La notifica ad imprenditore collettivo del ricorso per la dichiarazione di fallimento e del decreto di fissazione dell'udienza	254
1.3. Risoluzione del concordato preventivo ed eliminazione del potere del tribunale di dichiarare d'ufficio il fallimento	255
1.4. L'ordinanza cautelare di riduzione dell'ipoteca per restituzione dei beni	255
1.5. Il reddito rilevante per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato - Monito al legislatore	255
2. Il procedimento penale	256
2.1. Le misure cautelari personali	256
2.1.1. La deroga all'obbligo di custodia cautelare in carcere per la madre di figlio infraseienne	256
2.1.2. Il reato di associazione di tipo mafioso (la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere)	257
2.1.3. La pubblicità del procedimento per il riesame delle misure cautelari personali	258

2.2. Il procedimento di applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale e l'incapacità irreversibile del proposto	259
2.3. La formazione della prova (attività di individuazione e prelievo di reperti utili per la ricerca del DNA)	260
2.4. La testimonianza di persona prosciolta con la formula “perché il fatto non sussiste” in un procedimento connesso o per reato collegato (esclusione dell’obbligo di assistenza)	260
2.5. L’esecuzione penale	261
2.5.1. <i>Il principio tempus regit actum e l’esecuzione penale</i>	261
2.5.2. <i>Il detenuto e la tutela costituzionale dei diritti fondamentali</i>	261
2.5.3. <i>Il divieto di sospensione dell’esecuzione della pena detentiva anche per reati commessi da minorenni (automatismo incompatibile con la finalità di recupero)</i>	262
2.5.4. <i>Il diritto a comunicare del detenuto (il controllo sulla corrispondenza epistolare)</i>	262
2.5.5. <i>Le limitazioni disposte dall’amministrazione penitenziaria nell’acquisizione di libri e stampa nei confronti dei detenuti soggetti a regime speciale</i>	263
2.6. La riparazione	264
2.6.1. <i>L’ingiusta detenzione</i>	264
2.6.2. <i>La detenzione in condizione di sovraffollamento</i>	264
2.6.3. <i>Lo scomputo della carcerazione senza titolo</i>	265
2.7. Le misure alternative alla detenzione (detenzione domiciliare per le madri condannate per taluno dei delitti di cui all’art. 4-bis della legge n. 354 del 1975)	266
2.8. I procedimenti speciali alternativi al giudizio	266
2.8.1. <i>La sospensione del procedimento con messa alla prova</i>	266
2.8.2. <i>La richiesta di patteggiamento relativamente alla cosiddetta contestazione fisiologica del fatto diverso</i>	267
2.9. Le spese di giustizia	268
2.9.1. <i>Il patrocinio a spese della Regione in favore delle vittime della criminalità indagate per eccesso di legittima difesa</i>	268
2.9.2. <i>I compensi ridotti del consulente tecnico dell’imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato</i>	269
3. <i>La giurisdizione amministrativa</i>	269
3.1. Il regime decadenziale della domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi	269
3.2. Il giudicato amministrativo e la mancata previsione di una specifica causa di revocazione per la conformazione alle sentenze della CEDU	271
4. <i>La giurisdizione tributaria</i>	271
4.1. Il reclamo e la mediazione nel processo tributario	271
4.2. La facoltà delle parti di produrre nuovi documenti in appello	272
5. <i>Il giudizio arbitrale</i>	272

5.1. La composizione del collegio arbitrale per le controversie relative ai lavori pubblici	272
---	-----

Capitolo III

L'ordinamento della Repubblica

Sezione I

L'ordinamento dello Stato

1. <i>Gli organi costituzionali</i>	274
1.1. L'autonomia normativa per la disciplina dell'assetto e del funzionamento degli apparati serventi	274
2. <i>La funzione di garanzia costituzionale</i>	275
2.1. Il sistema accentrato di controllo di costituzionalità	275
2.2. L'interpretazione incostituzionale e il giudizio di legittimità costituzionale	275
2.3. I limiti di intervento del giudice costituzionale	275
3. <i>La Presidenza della Repubblica</i>	276
3.1. L'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti del Segretariato generale	276
4. <i>Il Parlamento</i>	276
4.1. Funzione e posizione costituzionale del Parlamento (il primario valore costituzionale della rappresentatività)	276
4.2. L'indefettibilità della legge elettorale	277
4.3. Sistemi elettorali differenti per i due rami del Parlamento ed esigenza di maggioranze parlamentari omogenee - Monito al legislatore	277
4.4. La questione di fiducia sull'approvazione della legge elettorale	277
4.5. L'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti del Senato della Repubblica	278
4.6. L'autonomia della Camera dei deputati e il contributo di solidarietà sulle pensioni erogate ai dipendenti	278
5. <i>La funzione normativa</i>	279
5.1. La delegazione legislativa	279
5.1.1. <i>Il contenuto della legge delega: oggetto, principi, criteri direttivi</i>	279
5.1.2. <i>L'interpretazione della legge delega e i lavori preparatori</i>	280
5.1.3. <i>La delega per il riordino di una materia (il testo unico sull'edilizia e l'edificazione di complessi produttivi in "zone bianche" extraurbane)</i>	280
5.1.4. <i>I limiti rigorosi alla discrezionalità del legislatore delegato per il riordino di settori normativi</i>	280
5.1.5. <i>Il rapporto tra legge delega e legge delegata</i>	281
5.1.6. <i>Il termine per l'esercizio della delega (la delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio)</i>	281
5.1.7. <i>L'immediata impugnabilità, per violazione del principio di leale collaborazione, della legge di delega (la delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio)</i>	282

5.1.8. <i>La sub-delega dell'esercizio del potere legislativo (vietata) e la possibilità che la legge delega consenta al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi contenute</i>	283
5.1.8.1. <i>La delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio</i>	283
5.1.8.2. <i>La delega per la revisione della disciplina contabile delle università</i>	283
5.1.9. <i>Il coinvolgimento regionale nell'attuazione della delega (la delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio)</i>	284
5.1.10. <i>Il vizio di eccesso di delega e gli ulteriori interventi del Parlamento e del Governo</i>	284
5.1.11. <i>Conformità/non conformità al criterio direttivo (casi)</i>	284
5.1.11.1. <i>La delega in tema di sospensione e decadenza dalle cariche politiche nelle Regioni e negli enti locali</i>	284
5.1.11.2. <i>La delega in tema di promozione dell'uso dell'energia solare</i>	285
5.1.11.3. <i>La delega per la revisione della disciplina contabile delle università</i>	285
5.1.11.4. <i>La delega in materia di depenalizzazione (la mancata depenalizzazione dei reati del codice penale puniti con sola pena pecuniaria)</i>	285
5.2. <i>La decretazione d'urgenza</i>	286
5.2.1. <i>La pregiudizialità della censura sul corretto esercizio della funzione normativa primaria</i>	286
5.2.2. <i>I presupposti costituzionali</i>	286
5.2.3. <i>Il difetto di omogeneità tra decreto legge e legge di conversione</i>	287
5.2.4. <i>La sindacabilità dei presupposti</i>	287
5.2.5. <i>La portata immediatamente precettiva del decreto legge</i>	287
5.2.6. <i>Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)</i>	287
5.2.6.1. <i>Il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche</i>	287
5.2.6.2. <i>I compensi variabili degli avvocati dello Stato e delle pubbliche amministrazioni</i>	288
5.2.6.3. <i>Il taglio delle spese del servizio sanitario nazionale</i>	289
5.2.6.4. <i>La nuova disciplina delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi</i>	290
5.3. <i>La legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost.</i>	291
5.3.1. <i>Il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali</i>	291
5.3.2. <i>Il concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico</i>	291
5.4. <i>La riserva di legge</i>	293
5.4.1. <i>Le prestazioni patrimoniali imposte</i>	293
5.4.1.1. <i>I principi</i>	293
5.4.1.2. <i>Il contributo per il funzionamento dell'AGCM, a carico degli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro</i>	294
5.4.2. <i>La riserva di legge per la disciplina del potere sostitutivo per l'attuazione della legge rinforzata n. 243 del 2012 (e n. 164 del 2016)</i>	295

5.5. La legge retroattiva	295
5.5.1. <i>La norma di interpretazione autentica</i>	295
5.5.2. <i>Norme di interpretazione autentica e norme innovative con efficacia retroattiva</i>	295
5.5.3. <i>Il privilegio a favore dei crediti dello Stato per le imposte dirette sul prezzo degli immobili esecutati</i>	296
5.5.4. <i>I compensi variabili degli avvocati dello Stato e delle pubbliche amministrazioni</i>	296
5.6. La legge-provvedimento	297
5.6.1. <i>Il rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale</i>	297
5.6.2. <i>La legge-provvedimento della Regione in materia di competenza esclusiva</i>	298
5.6.3. <i>La proroga di titoli minerari in mare già rilasciati</i>	298
5.7. La copertura finanziaria delle leggi di spesa	298
5.7.1. <i>Le fonti di spesa di carattere pluriennale</i>	298
5.7.2. <i>La copertura con rinvio ad esercizi futuri</i>	299
5.7.3. <i>I casi relativi ai bilanci regionali</i>	299
5.8. Gli atti normativi secondari	300
5.8.1. <i>Il regolamento edilizio-tipo da adottarsi in Conferenza unificata</i>	300
5.8.2. <i>La potestà regolamentare attuativa della legge rinforzata (leggi n. 243 del 2012 e n. 164 del 2016)</i>	301
5.9. Il referendum abrogativo	301
5.9.1. <i>Estraneità del quesito propositivo, creativo di nuovo diritto, alla funzione meramente abrogativa dell'istituto di democrazia diretta (l'abrogazione di disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi)</i>	301
5.9.2. <i>Univocità e omogeneità del quesito (l'abrogazione di disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi)</i>	303
5.9.3. <i>Quesito che obbliga ad un voto bloccato su tematiche non sovrapponibili (l'abrogazione di disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi)</i>	303
5.9.4. <i>Quesito formulato con la tecnica c.d. del ritaglio e sussistenza dei requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità (l'abrogazione di disposizioni limitative della responsabilità solidale verso i lavoratori impiegati in appalti di opere o di servizi)</i>	304
5.9.5. <i>I motivi di inammissibilità dei quesiti referendari (l'abrogazione dei voucher per prestazioni di lavoro accessorio)</i>	305
5.10. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale	305
5.10.1. <i>L'impossibilità di interpretazione conforme a Costituzione</i>	305
5.10.2. <i>La sopravvenuta non conformità a Costituzione</i>	305
5.10.3. <i>La caducazione di una disciplina speciale</i>	306
5.10.4. <i>La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero bilancio regionale, con richiamo al legislatore per l'adozione delle necessarie correzioni</i>	306
5.10.5. <i>Il giudicato costituzionale</i>	306

5.10.5.1. Il divieto di perseguire un risultato corrispondente a quello già ritenuto lesivo della Costituzione da una precedente pronuncia di illegittimità costituzionale	306
5.10.5.2. Il nuovo bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione della sentenza n. 70 del 2015	309
6. <i>La pubblica amministrazione</i>	310
6.1. La nozione unitaria di pubblica amministrazione	310
6.2. L'assetto organizzativo (le Camere di commercio)	310
6.3. I principi	311
6.3.1. <i>L'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione</i>	311
6.3.2. <i>Il principio di economicità quale corollario del buon andamento della pubblica amministrazione</i>	313
6.3.3. <i>Il principio di continuità dell'azione amministrativa</i>	314
6.3.4. <i>Il principio del giusto procedimento</i>	314
6.4. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni	314
6.4.1. <i>L'accesso ai pubblici uffici</i>	314
6.4.1.1. La chiamata in servizio "diretta" di personale già estromesso dal servizio sanitario regionale (in deroga al principio del pubblico concorso)	314
6.4.1.2. Il passaggio <i>ope legis</i> di personale da enti privati ad amministrazioni pubbliche	315
6.4.1.3. I concorsi per il reclutamento del personale docente	315
6.4.2. <i>Il rapporto d'impiego</i>	316
6.4.2.1. La cessazione <i>ex lege</i> di funzioni dirigenziali, nell'ambito del ridimensionamento strutturale e del contenimento della spesa	316
6.4.2.2. La revoca <i>ad libitum</i> di incarichi dirigenziali non apicali (esclusione del carattere fiduciario)	317
6.4.2.3. La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e il trattamento economico dei dipendenti pubblici	318
6.4.2.4. La disciplina del limite massimo alle retribuzioni nel settore pubblico e il cumulo tra retribuzioni e pensioni erogate da gestioni previdenziali pubbliche – Dialogo con il legislatore.....	318
6.4.2.5. Il regime fiscale della retribuzione legata a incrementi di produttività (nel settore pubblico e nel settore privato)	319
6.4.2.6. I compensi variabili degli avvocati dello Stato e delle pubbliche amministrazioni	320
6.4.2.7. L'armonizzazione dei sistemi pensionistici del settore privato e del settore pubblico – Monito al legislatore	321
6.4.2.8. La tutela dell'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento (la possibilità di rettifica delle pensioni)	322
6.5. L'attività	323
6.5.1. <i>L'annullamento d'ufficio</i>	323
6.5.2. <i>Le sanzioni amministrative qualificabili come penali ai sensi del diritto convenzionale (inapplicabilità dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953)</i>	323

6.5.3. <i>Le prestazioni patrimoniali imposte e i margini della discrezionalità amministrativa</i>	324
6.5.4. <i>I margini di regolazione dell'autorità amministrativa in relazione alla riserva di legge relativa</i>	324
6.5.5. <i>Il privilegio in favore dei crediti dello Stato per le imposte dirette sul prezzo degli immobili eseguiti</i>	325
6.5.6. <i>La riduzione, con effetto retroattivo, dei compensi per i custodi dei veicoli sottoposti a sequestro giudiziario</i>	325
6.5.7. <i>La disciplina del fermo amministrativo del veicolo (inapplicabilità all'ipotesi del fermo fiscale)</i>	326
6.5.8. <i>Le concessioni demaniali marittime che prevedano la realizzazione di impianti ed infrastrutture da parte del concessionario (la misura del canone)</i>	326
6.5.9. <i>Il TUE e il Piano casa della Regione Campania (il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria e il requisito della "doppia conformità")</i>	327
6.6. <i>La finanza pubblica</i>	328
6.6.1. <i>Il principio dell'equilibrio del bilancio</i>	328
6.6.2. <i>Il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio</i>	328
6.6.3. <i>Il principio del pareggio di bilancio dopo la riforma costituzionale del 2012 (quadro normativo)</i>	328
6.6.4. <i>L'istituto del "disavanzo tecnico" quale eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio</i>	331
6.6.5. <i>Le leggi rinforzate n. 243 del 2012 e n. 164 del 2016</i>	332
6.6.5.1. <i>Divieto di elusione</i>	333
6.6.6. <i>Il principio di unità del bilancio</i>	334
6.6.7. <i>La trasparenza del bilancio e il contrasto all'abuso della "tecnicità contabile" – Auspicio rivolto al legislatore</i>	334
6.6.8. <i>L'interpretazione costituzionalmente orientata dei principi contabili</i>	335
6.6.9. <i>L'attuazione graduale dei valori e degli interessi costituzionali, da bilanciarsi con la concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie</i>	335
6.6.10. <i>Il limite delle risorse disponibili</i>	335
6.6.11. <i>I servizi che corrispondono a diritti costituzionali e la certezza delle disponibilità finanziarie</i>	335
6.6.12. <i>La grave crisi finanziaria e i diritti maturati nel settore del lavoro pubblico</i>	336
6.6.13. <i>La previdenza e la concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie</i>	336
6.6.14. <i>Il risparmio di spesa corrente imposto alla CNPADC (nella forma di un prelievo commisurato alle spese per consumi intermedi dell'esercizio 2010) e l'obbligo di versamento nelle casse dello Stato</i>	336
6.6.15. <i>Il contenimento della spesa farmaceutica e l'acquisizione delle risorse finanziarie (il ripianamento del fondo per i farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio)</i>	338
6.6.16. <i>Il concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico</i>	338

7. <i>La Corte dei conti</i>	342
7.1. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari	342
7.2. Il controllo sugli enti territoriali della Provincia di Bolzano (le diverse funzioni della Provincia e della Corte dei conti)	342
7.3. Il controllo di legittimità nei confronti degli enti locali in dissesto (fattispecie riferita agli enti locali della Provincia di Bolzano)	343
8. <i>L'ordinamento giurisdizionale</i>	344
8.1. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità	344
8.1.1. <i>L'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi</i>	344
8.1.2. <i>Obbligo di interpretazione conforme e ammissibilità della questione</i>	346
8.1.3. <i>Il diritto vivente</i>	347
8.1.4. <i>Il ruolo del giudice comune nell'applicazione e interpretazione della CEDU e il rinvio alla Corte costituzionale</i>	347
8.2. La giurisdizione e gli altri poteri	348
8.2.1. <i>L'interferenza del legislatore con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura (trattamento economico)</i>	348
8.2.2. <i>L'indipendenza della magistratura e l'adeguamento automatico triennale degli stipendi</i>	348
8.2.3. <i>I principi a presidio dell'indipendenza e autonomia della magistratura e della terzietà e imparzialità del giudice in riferimento alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati (l'abrogazione del c.d. filtro di ammissibilità)</i>	349
8.2.4. <i>La riserva agli organi di autodichia delle controversie di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali</i>	350
8.3. L'organizzazione giudiziaria	351
8.3.1. <i>La discrezionalità spettante ai capi degli uffici per la ripartizione degli affari</i>	351

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. <i>L'organizzazione delle Regioni</i>	352
1.1. Gli organi regionali	352
1.1.1. <i>La diversità delle cariche politiche regionali rispetto a quelle nazionali (il regime della sospensione dalla carica)</i>	352
1.1.2. <i>L'ineleggibilità a consigliere regionale di pubblici funzionari (la domanda di collocamento in aspettativa per motivi elettorali e la decorrenza degli effetti)</i>	352
1.2. L'amministrazione	353
1.2.1. <i>Gli interventi di riordino e gli enti "virtuosi"</i>	353
1.2.2. <i>La composizione del collegio arbitrale per le controversie relative ai lavori pubblici</i>	353
1.2.3. <i>Le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente</i>	354
1.2.4. <i>I profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale</i>	354
1.2.5. <i>Il conferimento e la durata di incarichi dirigenziali</i>	354

1.2.6. <i>La revoca ad libitum di incarichi dirigenziali non apicali</i>	355
1.2.7. <i>Il trattamento economico del personale di supporto diretto all'Assemblea consiliare</i>	355
1.2.8. <i>Il personale impiegato nello svolgimento dell'EXPO</i>	356
1.3. <i>I controlli</i>	356
1.3.1. <i>Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari</i>	356
1.4. <i>Il Servizio sanitario regionale</i>	356
1.4.1. <i>Il contenimento della spesa per il personale</i>	356
1.4.2. <i>La riduzione della spesa sanitaria (il taglio lineare, la rinegoziazione dei contratti, gli impegni già assunti)</i>	357
1.4.3. <i>La disciplina per la riduzione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale inappropriate</i>	358
1.4.4. <i>La riduzione della spesa sanitaria e i LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili (la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e la situazione di difficoltà nel finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.)</i>	359
1.4.5. <i>Le manovre sanitarie reiterate e la necessità di una valutazione parlamentare degli effetti complessivi e sistemici – Monito al legislatore</i>	361
1.4.6. <i>Il disavanzo sanitario e l'incremento dell'addizionale regionale all'IRPEF</i>	361
1.4.7. <i>L'acquisto in deroga di prestazioni da IRCCS privati</i>	362
1.4.8. <i>L'istituto dei piani di rientro per le aziende sanitarie in disavanzo</i>	362
1.4.9. <i>L'organo regionale titolare della funzione amministrativa in relazione ai piani di rientro per le aziende sanitarie</i>	363
1.4.10. <i>Il divieto di ostacolare l'attuazione del piano di rientro e l'esecuzione del mandato commissariale</i>	363
1.4.11. <i>L'istituzione del Servizio delle professioni sanitarie e del Servizio sociale professionale in Regione commissariata</i>	363
1.4.12. <i>Il prolungamento della gestione commissariale</i>	364
1.4.13. <i>Le procedure concorsuali di stabilizzazione rivolte ai dirigenti del servizio sanitario regionale</i>	364
1.4.14. <i>L'acquisizione temporanea di personale a tempo determinato</i>	365
1.4.15. <i>La chiamata in servizio "diretta" di personale già estromesso dal servizio sanitario regionale (in deroga al principio del pubblico concorso)</i>	365
1.4.16. <i>L'orario di lavoro settimanale e i riposi giornalieri del personale sanitario</i>	366
1.4.17. <i>L'orario di lavoro del personale sanitario degli istituti penitenziari</i>	366
1.4.18. <i>L'organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee</i>	367
1.5. <i>La finanza</i>	369
1.5.1. <i>La copertura finanziaria delle leggi di spesa (rinvio)</i>	369
1.5.2. <i>L'istituto del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario (una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio, di strettissima interpretazione ed applicazione)</i>	369
2. <i>La funzione legislativa</i>	369

2.1. La funzione legislativa e l'accordo	369
2.2. Norme ambigue suscettibili di applicazioni elusive del principio fondamentale statale	370
2.3. Il riparto delle competenze	370
2.3.1. <i>Priorità logico-giuridica delle censure riferite a parametri competenziali</i>	370
2.3.2. <i>La natura oggettiva della lesione del riparto costituzionale di competenze</i>	370
2.3.3. <i>Criterio ontologico e criterio teleologico nel riparto competenziale</i>	371
2.3.4. <i>Il divieto di riproduzione di norma statale adottata nell'esercizio di competenza esclusiva</i>	371
2.3.5. <i>Le norme regionali a contenuto precettivo programmatico e il riparto delle competenze</i>	372
2.3.6. <i>I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente</i>	372
2.3.7. <i>I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica</i>	372
2.3.8. <i>I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e le autonomie speciali</i>	374
2.3.9. <i>L'armonizzazione dei bilanci pubblici e i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica</i>	374
2.3.10. <i>I principi fondamentali in materia di edilizia</i>	374
2.3.11. <i>I principi fondamentali in materia di tutela della salute</i>	375
2.3.12. <i>La pluralità di interessi e la valutazione dell'elemento funzionale</i>	375
2.3.13. <i>I principi di liberalizzazione e l'intreccio delle competenze</i>	375
2.3.14. <i>L'intreccio delle competenze nelle materie dell'ordinamento civile e del governo del territorio (in tema di distanze tra edifici)</i>	375
2.3.15. <i>L'intreccio delle competenze nel rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi</i>	376
2.3.16. <i>L'intreccio delle competenze e il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato come limite alle competenze delle Regioni e Province autonome</i>	376
2.3.17. <i>L'intreccio delle competenze in materia di patrimonio faunistico nazionale e attività venatoria e i livelli di tutela non derogabili dalle Regioni</i>	376
2.3.18. <i>La materia prevalente</i>	376
2.3.19. <i>L'intreccio di interessi e il criterio della materia prevalente</i>	377
2.3.20. <i>Il criterio della prevalenza in presenza di ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato</i>	377
2.3.21. <i>L'inammissibilità di interventi regionali nelle materie di competenza statale esclusiva</i>	377
2.3.22. <i>Le autonomie speciali e il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato</i>	377
2.3.23. <i>Il riparto competenziale nelle autonomie speciali</i>	377
2.3.24. <i>Le competenze statutarie delle autonomie speciali e i limiti posti dalla legislazione nazionale nella materia ambientale (Province autonome)</i>	378
2.3.25. <i>La clausola di favore per le autonomie speciali</i>	378

2.3.26. <i>Le clausole di salvaguardia</i>	378
2.4. Le materie	379
2.4.1. <i>Qualificazione e individuazione della materia</i>	379
2.4.2. <i>Le materie a carattere finalistico o trasversali</i>	380
2.4.2.1. Il coordinamento della finanza pubblica	380
2.4.2.2. La tutela della concorrenza	380
2.4.2.3. L'armonizzazione dei bilanci pubblici	381
2.4.2.4. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni	381
2.4.2.5. La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	382
2.5. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)	383
2.5.1. <i>“Rapporti dello Stato con l'Unione europea” (lett. a)</i>	383
2.5.2. <i>“Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett. e)</i>	383
2.5.2.1. Peculiarità	383
2.5.2.2. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni come disciplinata dal d.lgs. n. 118 del 2011	384
2.5.3. <i>“Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett. e)</i>	384
2.5.3.1. La tassa automobilistica per il veicolo sottoposto a fermo fiscale (eterogeneità della disciplina applicabile al fermo amministrativo)	384
2.5.3.2. Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani (aliquota regionale)	385
2.5.3.3. Il tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi (riparto competenziale)	385
2.5.3.4. La disciplina della tariffa del servizio idrico integrato	386
2.5.3.5. Le accise sui carburanti	386
2.5.3.6. La tassa di circolazione forfettaria per le auto d'epoca	386
2.5.3.7. L'istituzione dell'agenzia sarda delle entrate (ASE)	387
2.5.3.8. La determinazione della misura del “diritto annuale camerale”	388
2.5.4. <i>“Tutela della concorrenza” (lett. e)</i>	388
2.5.4.1. Il divieto di rinnovo automatico o di preferenza nella selezione dei concessionari del demanio marittimo	388
2.5.4.2. Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative (indennizzo al concessionario uscente)	389
2.5.4.3. La temporanea prosecuzione di concessioni idroelettriche scadute	390
2.5.4.4. La determinazione del canone idroelettrico	390
2.5.4.5. L'affidamento del servizio idrico integrato	391
2.5.4.6. La definizione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione unitaria dei servizi pubblici locali	392
2.5.4.7. La liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali	392
2.5.4.8. I centri commerciali naturali e l'introduzione di tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale	393
2.5.4.9. La somministrazione di alimenti e bevande	393

2.5.4.10. L'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti di veicoli adibiti al trasporto pubblico non di linea (i requisiti relativi alla territorialità)	394
2.5.5. <i>“Organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g)</i>	394
2.5.5.1. Il raccordo tra strutture dello Stato e delle autonomie speciali in materia di relazioni finanziarie	394
2.5.5.2. Il patrocinio legale gratuito e il rimborso delle spese di cura per fatti connessi al servizio in favore delle Forze dell'ordine operanti nella Regione	395
2.5.6. <i>“Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h)</i>	395
2.5.6.1. Misure di prevenzione logistica per il contrasto alla ludopatia	395
2.5.6.2. La regolazione comunale delle zone a traffico limitato	396
2.5.6.3. Il patrocinio a spese della Regione in favore delle vittime della criminalità indagate per eccesso di legittima difesa	396
2.5.7. <i>“Giurisdizione e norme processuali” (lett. l)</i>	397
2.5.7.1. Estensione degli enti non soggetti ad esecuzione forzata secondo il T.U. degli enti locali	397
2.5.7.2. L'attribuzione con legge regionale della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria	397
2.5.7.3. Il patrocinio a spese della Regione per le vittime della criminalità	397
2.5.8. <i>“Ordinamento civile” (lett. l)</i>	398
2.5.8.1. Il riordino delle Province e delle Città metropolitane e la riallocazione del personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale	398
2.5.8.2. Il patrocinio legale gratuito e il rimborso delle spese di cura per fatti connessi al servizio in favore degli addetti alle Polizie locali della Regione	399
2.5.8.3. Il patrocinio legale gratuito e il rimborso delle spese di cura per fatti connessi al servizio in favore delle Forze dell'ordine operanti nella Regione	399
2.5.8.4. Il trattamento economico del personale regionale di supporto diretto all'Assemblea consiliare	399
2.5.8.5. Il trattamento economico degli amministratori e dei dipendenti delle società partecipate	400
2.5.8.6. Il personale regionale impiegato nello svolgimento dell'EXPO	400
2.5.8.7. Il tempo delle prestazioni di lavoro del personale sanitario degli istituti penitenziari	400
2.5.8.8. L'orario di lavoro settimanale e i riposi giornalieri del personale del SSN	401
2.5.8.9. L'organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee	401
2.5.8.10. Le procedure concorsuali di stabilizzazione rivolte ai dirigenti del servizio sanitario regionale	403
2.5.8.11. Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative (l'affidamento a terzi)	404
2.5.8.12. Le deroghe alla disciplina delle distanze tra fabbricati, al di fuori di una pianificazione urbanistica	404
2.5.9. <i>“Ordinamento penale” (lett. l)</i>	405

2.5.9.1. Il patrocinio a spese della Regione in favore delle vittime della criminalità indagate per eccesso di legittima difesa	405
2.5.9.2. L'accertamento di conformità per la sanatoria di manufatti o opere, realizzati in assenza di titolo edilizio	405
2.5.10. <i>“Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m.)</i>	406
2.5.10.1. La riduzione della spesa sanitaria e i LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili (la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e la situazione di difficoltà nel finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.)	406
2.5.10.2. L'istituto dei piani di rientro per le aziende sanitarie in disavanzo	408
2.5.10.3. L'organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee	408
2.5.11. <i>“Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (lett. p)</i>	410
2.5.11.1. Il riordino delle Province e delle Città metropolitane e la riallocazione del personale dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale	410
2.5.11.2. La riforma delle Province e le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale	411
2.5.12. <i>“Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)</i>	411
2.5.12.1. Gli enti operanti per l'ambiente	411
i) <i>Le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente</i>	411
2.5.12.2. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente	412
i) <i>La procedura di VIA per gli impianti di energia da fonti rinnovabili</i>	412
ii) <i>Le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare</i>	413
iii) <i>I progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti in mare</i>	414
iv) <i>I procedimenti di VIA afferenti ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma</i>	414
v) <i>Gli interventi edilizi nei siti di «Natura 2000» e nei parchi</i>	416
vi) <i>L'autorizzazione paesaggistica per i campeggi</i>	417
vii) <i>La VINCA per gli interventi negli habitat naturali di importanza comunitaria (Natura 2000)</i>	417
viii) <i>La procedura di VIA per la realizzazione di strade extraurbane secondarie</i>	418
2.5.12.3. Le acque	419
i) <i>La gestione unitaria dei servizi pubblici locali e la definizione degli ambiti territoriali ottimali</i>	419
ii) <i>La regolamentazione dei corsi d'acqua tombinati in contesto urbano</i>	419
iii) <i>L'equilibrio del bilancio idrico e l'obbligo di denuncia dei pozzi</i>	419
2.5.12.4. La gestione dei rifiuti	420
i) <i>Le agevolazioni fiscali per scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio dei rifiuti</i>	420
2.5.12.5. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico	421
i) <i>Il divieto di disturbo delle specie animali nelle aree protette regionali e lo svolgimento di attività cinofile</i>	421
ii) <i>L'immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali</i>	422
iii) <i>I limiti alla disciplina regionale dell'attività venatoria</i>	422

iv) <i>Il prelievo venatorio in deroga (riserva al procedimento amministrativo)</i>	424
2.5.12.6. <i>I beni culturali e paesaggistici</i>	424
i) <i>Il principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio</i>	424
ii) <i>L'autorizzazione paesaggistica per i campeggi</i>	424
iii) <i>La sclassificazione dei beni di uso civico</i>	425
2.5.12.7. <i>Le aree protette</i>	426
i) <i>L'istituzione del Parco naturale regionale "Costa dei Trabocchi"</i>	426
2.6. <i>Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)</i>	427
2.6.1. <i>"Coordinamento della finanza pubblica"</i>	427
2.6.1.1. <i>La spesa sanitaria</i>	427
i) <i>Gli accordi finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti</i>	427
ii) <i>Gli accordi finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (i poteri del commissario ad acta)</i>	427
iii) <i>Le limitazioni alle assunzioni a tempo determinato del personale sanitario</i>	428
iv) <i>Il contenimento della spesa per il personale nel settore sanitario</i>	428
v) <i>L'organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee</i>	429
vi) <i>L'istituto dei piani di rientro per le aziende sanitarie in disavanzo</i>	430
vii) <i>Il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard</i>	431
2.6.1.2. <i>Le amministrazioni degli enti territoriali</i>	431
i) <i>Il riordino delle Province e delle Città metropolitane e la riallocazione del personale dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale</i>	431
ii) <i>Il contenimento della spesa relativa al personale degli enti territoriali</i>	432
2.6.1.3. <i>Il coordinamento della finanza pubblica e le autonomie speciali</i>	433
i) <i>I principi fondamentali</i>	433
ii) <i>Il regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno (l'esonero per i "piccoli comuni sardi")</i>	433
iii) <i>Gli obiettivi di finanza pubblica e i controlli sugli enti locali (il collegamento teleologico tra il ruolo della Corte dei conti e quello della Provincia di Bolzano)</i>	433
iv) <i>La disciplina legislativa statale in tema di tesoreria unica e la normativa dell'agenzia sarda delle entrate</i>	434
2.6.2. <i>"Governo del territorio"</i>	435
2.6.2.1. <i>Il demanio</i>	435
i) <i>La gestione delle aree demaniali marittime nell'ambito del Piano comunale delle coste pugliesi</i>	435
2.6.2.2. <i>L'edilizia</i>	436
i) <i>Lo schema di regolamento edilizio-tipo adottato in Conferenza unificata (quale principio fondamentale)</i>	436
ii) <i>I crediti edilizi e la regolarizzazione degli edifici</i>	437
iii) <i>Le deroghe alla disciplina statale in materia di distanze legali, consentite alle Regioni</i>	437
iv) <i>Gli interventi edilizi realizzati in zone sismiche</i>	438
v) <i>Il condono edilizio straordinario</i>	438

vi) <i>Il vincolo di inedificabilità sui terreni agricoli che hanno subito l'espianto di ulivi</i>	438
vii) <i>La rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili</i>	439
2.6.2.3. <i>L'urbanistica</i>	439
i) <i>I margini di flessibilità del piano urbanistico comunale e le procedure di variante</i>	439
ii) <i>Gli interventi in deroga agli strumenti urbanistici</i>	439
iii) <i>La salvaguardia della funzione di pianificazione urbanistica (la normativa regionale sulla edificazione in "zone bianche" extraurbane)</i>	440
2.6.3. <i>"Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"</i>	441
2.6.3.1. <i>Le attività minerarie nel settore degli idrocarburi</i>	441
2.6.3.2. <i>L'accesso alle incentivazioni per l'energia solare (le sanzioni per dichiarazione mendace)</i>	441
2.6.3.3. <i>La temporanea prosecuzione di concessioni idroelettriche scadute</i>	442
2.6.3.4. <i>La realizzazione di opere energetiche d'interesse strategico nazionale e l'assetto regionale dei terreni che hanno subito l'espianto di ulivi</i>	442
2.6.4. <i>"Protezione civile"</i>	443
2.6.4.1. <i>Gli interventi edilizi realizzati in zone sismiche</i>	443
2.6.5. <i>"Tutela della salute"</i>	444
2.6.5.1. <i>L'organizzazione sanitaria</i>	444
i) <i>L'istituto dei piani di rientro per le aziende sanitarie in disavanzo</i>	444
ii) <i>L'organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee</i>	445
iii) <i>La prestazione di servizi di autodiagnostica nelle farmacie, negli esercizi di vicinato e nelle strutture di vendita</i>	447
2.6.5.2. <i>La salute dei cittadini</i>	448
i) <i>Misure di prevenzione logistica per il contrasto alla ludopatia</i>	448
2.6.5.3. <i>L'ambiente</i>	448
i) <i>La miscelazione dei rifiuti</i>	448
2.7. <i>Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)</i>	449
2.7.1. <i>Demanio marittimo</i>	449
2.7.1.1. <i>Le concessioni con finalità turistico-ricreative (l'affidamento a terzi)</i>	449
2.7.2. <i>Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale</i>	449
2.7.2.1. <i>Il conferimento e la durata di incarichi dirigenziali</i>	449
2.7.2.2. <i>L'individuazione dell'organo regionale titolare della funzione amministrativa (in relazione ai piani di rientro per le aziende sanitarie)</i>	450
2.7.3. <i>Turismo</i>	450
2.7.3.1. <i>La gestione delle aree demaniali marittime nell'ambito del Piano comunale delle coste pugliesi</i>	450
3. <i>La funzione amministrativa</i>	451
3.1. <i>La competenza esclusiva (che esclude l'attrazione in sussidiarietà) e il potere del legislatore di allocare le relative funzioni amministrative</i>	451

3.2. La competenza esclusiva e l'esercizio delle relative funzioni amministrative con legge-provvedimento regionale	451
3.3. La competenza in ordine al conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore	451
3.4. La chiamata in sussidiarietà (accentramento della disciplina dei titoli abilitativi relativi alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi)	451
3.5. La disciplina della funzione in dettaglio nella chiamata in sussidiarietà	452
3.6. L'inesistenza del "diritto" a una determinazione amministrativa concertata sulla spesa regionale	453
3.7. I procedimenti volti al rilascio dei titoli per la ricerca e la coltivazione <i>offshore</i> degli idrocarburi	453
3.8. I procedimenti di VIA afferenti ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma	453
3.9. I progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti in mare	454
3.10. Le funzioni amministrative in materia ambientale (miscelazione dei rifiuti)	455
4. <i>Il principio cooperativo</i>	455
4.1. L'accordo e la funzione legislativa	455
4.2. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione	455
4.3. Le differenti modalità della leale collaborazione	455
4.4. Le condizioni della chiamata in sussidiarietà	455
4.5. La collaborazione nella chiamata in sussidiarietà	456
4.6. L'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni	456
4.7. L'inattività della Regione	456
4.8. Il principio della copianificazione (la sclassificazione dei beni di uso civico)	456
4.9. Le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (mancanza dei presupposti per l'attrazione in sussidiarietà)	457
4.10. L'adozione del disciplinare tipo per il conferimento del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi (chiamata in sussidiarietà e necessario coinvolgimento delle Regioni)	458
4.11. L'intesa per la composizione degli interessi coinvolti nella localizzazione delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale	458
4.12. Il piano per lo stabilimento ILVA e il coinvolgimento della Regione	459
4.13. Il concorso delle autonomie alla finanza pubblica e la necessità di pieno coinvolgimento	460
4.14. Il coinvolgimento delle Regioni nell'approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico (esclusione)	460
4.15. La procedura per l'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria	461
4.16. La necessaria dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA	461
4.17. L'interferenza nelle funzioni del commissario <i>ad acta</i> (istituzione del Servizio delle professioni sanitarie e del Servizio sociale professionale)	463
4.18. L'istituto dei piani di rientro per le aziende sanitarie in disavanzo	464
4.19. Il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale <i>standard</i>	464

4.20. Il coinvolgimento regionale nel riordino delle Camere di commercio	465
4.21. Il principio di leale collaborazione rivolto alle autonomie speciali	465
4.22. Un richiamo alle autonomie speciali	465
5. Il potere sostitutivo	466
5.1. Il commissario <i>ad acta</i> incaricato di attuare il piano di rientro	466
5.2. L'interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del commissario <i>ad acta</i>	466
5.3. Il prolungamento della gestione commissariale	467
5.4. L'avocazione delle procedure non tempestivamente esaurite dalle Regioni dopo l'allocazione presso organi centrali in applicazione del principio di sussidiarietà	467
5.5. La riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo per l'attuazione della legge rinforzata n. 243 del 2012 (e n. 164 del 2016)	467
6. Enti locali	468
6.1. Il riordino delle Province e delle Città metropolitane	468
6.1.1. La riallocazione del personale dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale	468
6.1.2. Le linee guida ministeriali per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale	468
6.2. Le Camere di commercio	469
6.2.1. La soppressione delle Stazioni Sperimentali per l'industria e il trasferimento dei compiti alle Camere di commercio	469
6.2.2. La configurazione delle Camere di commercio	470
6.2.3. Il riordino delle Camere di commercio e il coinvolgimento regionale	471
6.3. La partecipazione di soggetti pubblici ai "centri commerciali naturali" (i limiti imposti dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)	471
6.4. Il distacco temporaneo di dipendenti degli enti locali presso associazioni (tassativamente elencate)	472
6.5. Il sistema elettorale dei Comuni di maggiori dimensioni (in relazione al c.d. <i>Italicum</i>)	472
7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome	473
7.1. Le Province di Trento e Bolzano	473
7.1.1. <i>L'amministrazione</i>	473
7.1.1.1. La razionalizzazione degli acquisti delle amministrazioni pubbliche e l'applicazione della clausola di salvaguardia	473
7.1.1.2. Lo schema di regolamento edilizio-tipo adottato in Conferenza unificata	473
7.1.1.3. L'uso della madrelingua nell'ambito dell'acquisto di beni e servizi	474
7.1.1.4. Il trattamento economico degli amministratori e dei dipendenti delle società partecipate	474
7.1.2. <i>Il servizio sanitario</i>	474
7.1.2.1. La riduzione dei posti letto ospedalieri	474
7.1.2.2. L'organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee	475
7.1.2.3. Il tutorato nei corsi di formazione specifica in medicina generale	477

7.1.3. <i>L'ambiente</i>	478
7.1.3.1. I vincoli nella materia ambientale	478
7.1.3.2. Il sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente	478
i) <i>Il regime di applicazione della legge n. 132 del 2016 agli enti ad autonomia differenziata</i>	478
ii) <i>I requisiti di nomina dei direttori generali delle agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente e l'istituzione dell'anagrafe dei direttori generali</i>	480
iii) <i>Il personale ispettivo dell'ISPRA</i>	480
iv) <i>Il potere di normazione tecnica dell'ISPRA</i>	481
v) <i>Le funzioni fondamentali delle agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente (assetto tariffario e introiti)</i>	481
vi) <i>Le attività non obbligatorie, in favore di soggetti pubblici o privati, delle agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente (assetto tariffario e introiti)</i>	482
7.1.4. <i>Le imposte</i>	483
7.1.4.1. <i>La tassa automobilistica quale tributo proprio e le esenzioni per le auto storiche</i>	483
7.2. <i>La Regione Friuli-Venezia Giulia</i>	484
7.2.1. <i>La disciplina del commercio</i>	484
7.2.2. <i>L'adesione ai "centri commerciali naturali" delle Camere di commercio e dei comuni</i>	485
7.2.3. <i>L'immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali</i>	485
7.3. <i>La Regione siciliana</i>	486
7.3.1. <i>L'amministrazione</i>	486
7.3.1.1. <i>L'indefettibilità della regola del pubblico concorso nel passaggio da società private ai ruoli della amministrazione pubblica</i>	486
7.3.1.2. <i>La copertura finanziaria della proroga di contratti di lavoro</i>	487
7.3.2. <i>Gli enti locali</i>	487
7.3.2.1. <i>La regolazione comunale delle zone a traffico limitato</i>	487
7.3.3. <i>L'edilizia</i>	487
7.3.3.1. <i>La realizzazione degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile in regime di edilizia libera</i>	487
7.3.3.2. <i>L'accertamento di conformità per la sanatoria di manufatti o opere, realizzati in assenza di titolo edilizio</i>	488
7.3.3.3. <i>La necessità della previa autorizzazione scritta per l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche</i>	489
7.3.4. <i>L'acqua</i>	489
7.3.4.1. <i>La disciplina del servizio idrico integrato</i>	489
7.3.4.2. <i>L'obbligo di denuncia dei pozzi</i>	492
7.4. <i>La Regione Sardegna</i>	492
7.4.1. <i>La sclassificazione dei beni di uso civico</i>	492
7.4.2. <i>L'istituzione dell'agenzia sarda delle entrate (ASE)</i>	494

7.4.3. <i>L'estensione degli enti non soggetti ad esecuzione forzata secondo il T.U. degli enti locali</i>	496
8. <i>L'autonomia finanziaria</i>	497
8.1. <i>L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie</i>	497
8.1.1. <i>Le relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie</i>	497
8.1.1.1. <i>L'elevata tecnicità del bilancio e l'esigenza di chiarezza</i>	497
8.1.1.2. <i>Il concetto di coordinamento dinamico della finanza pubblica</i>	497
8.1.1.3. <i>Il concorso delle autonomie alla finanza pubblica e la necessità di pieno coinvolgimento</i>	497
8.1.1.4. <i>Il pregiudizio conseguente alla riduzione delle risorse (necessità della dimostrazione)</i>	497
8.1.1.5. <i>Il principio di corrispondenza tra la spettanza delle spese istruttorie ed il livello di governo titolare del procedimento</i>	498
8.1.2. <i>La spesa sanitaria</i>	498
8.1.2.1. <i>L'imposizione di un limite finanziario all'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria</i>	498
8.1.2.2. <i>Il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale <i>standard</i></i>	498
8.1.2.3. <i>La riduzione della spesa sanitaria</i>	499
i) <i>Il taglio lineare, la rinegoziazione dei contratti, gli impegni già assunti</i>	499
ii) <i>Le manovre reiterate e la necessità di una valutazione parlamentare degli effetti complessivi e sistemici – Monito al legislatore</i>	500
iii) <i>I LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili (la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e la situazione di difficoltà nel finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.)</i>	500
8.1.3. <i>Il concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica</i>	502
8.1.3.1. <i>La legge di stabilità 2016 – Monito al legislatore</i>	502
8.1.4. <i>Le regole della contabilità</i>	505
8.1.4.1. <i>L'anticipazione di liquidità ricevuta dallo Stato per il pagamento dei debiti pregressi e la ricapitalizzazione degli enti del servizio sanitario nazionale</i>	505
i) <i>L'assimilazione all'istituto dell'anticipazione di cassa</i>	505
ii) <i>La corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità</i>	505
iii) <i>Le modalità contabili (indebitamente) attuate dalla Regione Abruzzo</i>	505
8.1.4.2. <i>L'indebita copertura delle spese in bilancio attraverso la riprogrammazione di economie realizzate negli esercizi precedenti e la nuova attribuzione di un diverso vincolo</i>	506
i) <i>Il principio dell'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge e le economie di fondi vincolati</i>	506
ii) <i>Le modalità contabili (indebitamente) attuate dalla Regione Abruzzo</i>	507
iii) <i>La sana gestione finanziaria e il principio di continuità degli esercizi finanziari – Monito al legislatore regionale</i>	508
8.1.4.3. <i>La nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011</i>	509
i) <i>L'incremento del Fondo crediti di dubbia esigibilità attraverso l'avanzo di amministrazione</i>	509

ii) <i>L'istituto dei "mutui autorizzati e non contratti"</i>	510
iii) <i>Il Fondo anticipazioni di liquidità</i>	511
8.1.5. <i>Il Piano di azione coesione (PAC)</i>	512
8.1.5.1. <i>La riprogrammazione delle risorse</i>	512
8.1.6. <i>Il finanziamento da parte della Regione delle Camere di commercio</i>	512
8.1.6.1. <i>Il divieto di finanziamenti generici ed indeterminati</i>	512
8.2. <i>L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome</i>	513
8.2.1. <i>Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali</i>	513
8.2.1.1. <i>La supremazia normativa dello Stato in materia finanziaria, temperata dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati</i>	513
8.2.1.2. <i>L'autonomia speciale e gli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale</i>	514
8.2.1.3. <i>I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e le autonomie speciali</i>	514
8.2.1.4. <i>Il concorso statale alla spesa della Regione quale necessario presupposto per l'operare del coordinamento finanziario</i>	514
8.2.1.5. <i>Il concetto di coordinamento dinamico nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni</i>	515
8.2.2. <i>Il principio pattizio</i>	515
8.2.2.1. <i>Il principio dell'accordo</i>	515
8.2.2.2. <i>Il principio dell'accordo e il concorso alla manovra finanziaria per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio europei (Regione Valle d'Aosta)</i>	515
8.2.2.3. <i>I limiti all'autonomia contabile provinciale e la funzione degli accordi (Provincia di Bolzano)</i>	516
8.2.2.4. <i>La derogabilità del principio pattizio in materia di perequazione finanziaria (il caso della riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi PAC)</i>	516
8.2.3. <i>Il principio di armonizzazione dei bilanci pubblici</i>	517
8.2.3.1. <i>L'indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici anche per le autonomie speciali</i>	517
8.2.3.2. <i>L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni come disciplinata dal d.lgs. n. 118 del 2011</i>	518
8.2.3.3. <i>Il principio di armonizzazione dei sistemi contabili e l'autonomia contabile della Provincia di Bolzano (espressiva della diversa prospettiva del "rapporto di mandato elettorale" tra amministratori ed amministrati)</i>	519
8.2.4. <i>I principi e le regole contabili</i>	520
8.2.4.1. <i>La trasparenza del bilancio e il contrasto all'abuso della "tecnicità contabile" – Auspicio rivolto al legislatore</i>	520
8.2.4.2. <i>La procedura di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali</i>	521
8.2.4.3. <i>I regolamenti di contabilità degli enti locali</i>	522
8.2.4.4. <i>La disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio</i>	522
8.2.4.5. <i>Il termine per l'adozione del documento di programmazione</i>	523
8.2.4.6. <i>La disciplina dei fondi di riserva</i>	523

8.2.4.7. La disciplina del piano esecutivo di gestione (PEG)	523
8.2.4.8. I termini per la predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati	524
8.2.4.9. L'allegazione di documenti al bilancio di previsione	524
8.2.4.10. L'autorizzazione dell'esercizio provvisorio	525
8.2.4.11. Le variazioni al bilancio di previsione	525
8.2.4.12. La determinazione delle risorse impegnate (nel caso della riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi del PAC)	525
8.2.4.13. La distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento	526
8.2.4.14. L'istituto del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario (un caso di utilizzo elusivo della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale - Regione Sardegna)	527
8.2.4.15. La legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio e l'introduzione per gli anni 2017-2019 del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa (Regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Province autonome)	528
8.2.4.16. La legge rinforzata di cui alle leggi n. 243 del 2012 e n. 164 del 2016 (Regione Friuli-Venezia Giulia)	530
8.2.5. <i>Il concorso regionale al risanamento finanziario</i>	531
8.2.5.1. Il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica (legge di stabilità 2016)	531
8.2.5.2. Il concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico (Provincia di Trento e Regione Trentino-Alto Adige)	534
8.2.6. <i>Le clausole di salvaguardia</i>	536
8.2.6.1. La funzione della clausola	536
8.2.6.2. L'applicazione della clausola	537
<i>i) Il contenimento della spesa relativa al trattamento accessorio del personale</i>	537
<i>ii) Il d.P.C.m. sui criteri di determinazione degli oneri per i rinnovi contrattuali</i>	537
8.2.7. <i>I controlli</i>	538
8.2.7.1. Le funzioni del revisore dei conti	538
8.2.7.2. Il controllo sugli enti territoriali provinciali: le diverse funzioni della Provincia e della Corte dei conti	538
8.2.7.3. Il sindacato di legittimità-regularità sui conti degli enti locali affidato alla Corte dei conti e la vigilanza esercitata dalla Provincia di Bolzano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica	539
8.2.8. <i>I tributi</i>	540
8.2.8.1. La mancata attuazione del federalismo fiscale	540
8.2.8.2. Il regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione siciliana	540
8.2.8.3. La ripartizione del gettito recuperato attraverso la collaborazione volontaria in materia fiscale (Province autonome)	541
8.2.8.4. Il tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi	542
8.2.8.5. Le accise sui carburanti	543
8.2.8.6. La tassa di circolazione forfettaria per le auto d'epoca	543

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

Sezione I
Diritto interno e diritto europeo (comunitario)

1. <i>Il primato del diritto dell'Unione (fondato sul principio di leale cooperazione e sul reciproco rispetto e assistenza) e la salvezza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale</i>	544
2. <i>La divisione dei poteri e il principio di legalità penale nello Stato di diritto della tradizione continentale</i>	545
3. <i>Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (in tema di prescrizione delle frodi fiscali e principio di legalità penale) sull'art. 325 del TFUE come interpretato dalla sentenza Taricco</i>	545
4. <i>I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea e la "doppia pregiudizialità"</i>	548
5. <i>La questione di compatibilità con il diritto dell'Unione europea quale prius logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale</i>	550
6. <i>I principi del diritto europeo provvisti di efficacia diretta</i>	551
7. <i>La competenza esclusiva nella materia "Rapporti dello Stato con l'Unione europea", art. 117, secondo comma, lett. a) Cost.</i>	552
8. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme comunitarie</i>	552
8.1. <i>Il divieto di rinnovo automatico o di preferenza nella selezione dei concessionari del demanio marittimo</i>	552
8.2. <i>Il divieto di disturbo delle specie animali nelle aree protette regionali e lo svolgimento di attività cinofile</i>	552
8.3. <i>La miscelazione dei rifiuti e il principio di tracciabilità dei rifiuti pericolosi</i>	552
8.4. <i>I controlli sugli enti locali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e per il rispetto dei vincoli europei (il ruolo della Corte dei conti e della Provincia di Bolzano)</i>	553
9. <i>Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme comunitarie</i>	554
9.1. <i>L'abolizione anticipata di un regime di favore per i produttori di energia da fonte rinnovabile</i>	554
9.2. <i>Le modalità procedurali dei ricorsi e il giusto processo</i>	554
9.3. <i>La pianificazione delle aree aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi</i>	555
9.4. <i>La riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi PAC</i>	555
9.5. <i>La disciplina della responsabilità civile dei magistrati</i>	556
9.6. <i>La direttiva Habitat e gli interventi edilizi nei siti di «Natura 2000» e nei parchi</i>	557

9.7. Retroattività e rapporti di durata (i compensi variabili degli avvocati dello Stato)	558
<i>10. Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione a norme comunitarie</i>	<i>559</i>
10.1. La disapplicazione della disposizione censurata per incompatibilità con una direttiva europea	559
10.2. Il reato di esercizio abusivo di gioco o di scommessa in relazione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi	559
10.3. La disapplicazione della disposizione censurata per il contrasto con il principio di parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego	560
<i>11. Il diritto europeo nelle citazioni ad adiuvandum</i>	<i>561</i>
11.1. Il bilanciamento operato dal legislatore tra le esigenze di difesa sociale e l'interesse del minore nella custodia cautelare in carcere di imputate madri	561
11.2. La legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio e l'introduzione per gli anni 2017-2019 del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa	562
<i>12. L'assorbimento di censure prospettate in relazione al diritto europeo</i>	<i>563</i>

Sezione II
Diritto interno e sistema CEDU

<i>1. Il giudice comune e l'applicazione della Convenzione EDU</i>	<i>565</i>
<i>2. L'infruttuoso tentativo di interpretazione adeguatrice al diritto convenzionale e l'obbligo di rinvio alla Corte costituzionale</i>	<i>565</i>
<i>3. La più ampia portata della nozione di "sanzione penale" elaborata dalla giurisprudenza convenzionale rispetto a quella vigente nell'ordinamento interno</i>	<i>565</i>
<i>4. La natura di pena ai sensi dell'art. 7 della Convenzione EDU della confisca per equivalente (applicazione retroattiva a titolo di sanzione amministrativa a fattispecie di reato depenalizzato)</i>	<i>566</i>
<i>5. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU</i>	<i>566</i>
5.1. La retroattività del privilegio a favore dei crediti dello Stato per le imposte dirette sul prezzo degli immobili esecutati (assorbimento del parametro interno)	566
<i>6. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU</i>	<i>567</i>
6.1. L'abolizione anticipata di un regime di favore per i produttori di energia da fonte rinnovabile	567
6.2. Il principio dell'intangibilità del giudicato e le sanzioni amministrative qualificabili come penali ai sensi del diritto convenzionale	567
6.3. Il potere dell'amministrazione penitenziaria di determinare le modalità di acquisizione di libri e stampa per i detenuti soggetti a regime speciale	568
6.4. Il giudicato amministrativo e l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte EDU (mancata previsione di una specifica causa di revocazione) - Auspicio rivolto alla Corte EDU	569

6.5. L'attuazione dei principi enunciati dalla sentenza n. 70 del 2015 (la perequazione pensionistica)	571
6.6. L'impugnazione, per difetto di veridicità, del riconoscimento del figlio minore (nato da madre surrogata all'estero) e l'interesse dello stesso all'appartenenza familiare	572
6.7. La pubblicità del procedimento per il riesame delle misure cautelari personali	573
7. <i>Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione alla Convenzione EDU</i>	573
7.1. La natura di pena ai sensi dell'art. 7 della Convenzione EDU della confisca per equivalente (applicazione retroattiva a titolo di sanzione amministrativa a fattispecie di reato depenalizzato)	573
7.2. La depenalizzazione del delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali e la retroattività delle sanzioni amministrative	573
7.3. Le c.d. pensioni svizzere - Monito al legislatore affinché individui un rimedio atto a salvaguardare il nucleo essenziale della sentenza Stefanetti della Corte EDU	574
8. <i>L'assorbimento di censure prospettate con riferimento alla Convenzione EDU</i>	575
9. <i>Le citazioni della giurisprudenza della Corte EDU</i>	575

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. Le citazioni di norme internazionali ad adiuvandum

1.1. Il bilanciamento operato dal legislatore tra le esigenze di difesa sociale e l'interesse del minore nella custodia cautelare in carcere di imputate madri	577
--	-----

Parte I

Profili processuali

Capitolo I

Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

1. Premessa

Nel 2017 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **158** decisioni: **102** sentenze (nn. **7, 9, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 29, 30, 31, 35, 37, 42, 43, 44, 45, 47, 51, 52, 53, 56, 68, 69, 70, 76, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 94, 99, 104, 108, 109, 111, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 127, 134, 142, 147, 148, 149, 153, 161, 164, 166, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 193, 194, 199, 205, 206, 207, 208, 209, 213, 214, 215, 218, 219, 236, 239, 240, 241, 242, 246, 249, 250, 251, 253, 254, 255, 257, 258, 259, 263, 264, 265, 267, 268, 269, 271, 272, 275, 276**) e **56** ordinanze (nn. **2, 11, 12, 19, 24, 25, 34, 38, 46, 48, 54, 55, 58, 61, 64, 71, 79, 88, 91, 95, 96, 97, 102, 117, 129, 130, 131, 136, 137, 138, 141, 144, 145, 158, 162, 167, 168, 171, 184, 185, 187, 188, 189, 200, 210, 211, 221, 222, 233, 238, 243, 244, 248, 256, 266, 279**).

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

Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Tribunali amministrativi regionali (**139**), seguiti dai Tribunali ordinari (**87**), dalle Corti di appello (**29**), dal Consiglio di Stato (**17**), dalle Commissioni tributarie provinciali (**16**) e dalla Corte di cassazione (**14**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale (**8**), dai Giudici di pace (**7**), dai Giudici per l'udienza preliminare (**7**), dalle Commissioni tributarie regionali (**7**) e dai Giudici per le indagini preliminari (**5**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano la Corte militare di appello (**3**), la Corte di appello, sezione per i minorenni (**2**), la Corte d'assise di appello (**2**), il Magistrato di sorveglianza (**2**), la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati (**2**), il Giudice dell'esecuzione del Tribunale (**1**), il Giudice istruttore del Tribunale (**1**), il Giudice tutelare del Tribunale (**1**), il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (**1**), il Tribunale regionale delle acque pubbliche (**1**), la Corte dei conti, sezione regionale di controllo (**1**) e il Tribunale di sorveglianza (**1**).

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

La sentenza n. **37** ha osservato che “la legittimazione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana di sollevare questione di legittimità costituzionale, in sede di parere su un ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana”, deriva dall'art. 69, comma 1, della legge n. 69 del 2009 (il quale stabilisce che il Consiglio di Stato, se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale) nonché dagli artt. 9 e 12 del d.lgs. n. 373 del 2003 (i quali prevedono, rispettivamente, che l'adunanza delle sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana rende il parere obbligatorio, per la decisione dei ricorsi amministrativi straordinari contro gli atti della Regione siciliana, e che a tale organo si estende, in

quanto applicabile, la disciplina vigente per il Consiglio di Stato).

La sentenza n. **89** ha richiamato il costante e risalente orientamento secondo cui “la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione 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 dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria”. Infatti, “ricorrono integralmente nel caso del procedimento di parifica tutte le condizioni” per le quali la giurisprudenza “ha ammesso la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell’ambito dell’attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti”: l’“applicazione di parametri normativi”; la “giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell’ente territoriale eventualmente coinvolte”; e il “pieno contraddittorio sia nell’ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell’eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest’ultimo venga avviato dall’ente territoriale cui si rivolge la parifica”, nei quali “è contemplato anche il coinvolgimento del pubblico ministero a tutela dell’interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale”. Sul piano sostanziale, il riconoscimento della legittimazione è giustificato anche dall’esigenza di ammettere alla verifica di costituzionalità “leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte”. La Corte ha così concluso che, nella parifica del rendiconto regionale, la situazione è “analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono. Pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, ai limitati fini degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, la parifica “è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo”.

La sentenza n. **213** ha riconosciuto la legittimazione della Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati a “sollevare l’incidente di costituzionalità, come giudice *a quo*” ai sensi degli artt. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, in quanto “organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie (nella specie, quelle appunto tra Camera dei deputati e pensionati suoi *ex dipendenti*) per l’obiettiva applicazione della legge”.

La sentenza n. **258** ha ribadito “la legittimazione del giudice tutelare, nei procedimenti di volontaria giurisdizione, concernenti l’amministrazione di sostegno, a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale”.

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 essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

La “necessaria relazione di dipendenza funzionale tra giudizio *a quo* e tema agitato attraverso la questione di legittimità costituzionale” deve assumere, secondo la costante giurisprudenza della Corte, “i connotati della pregiudizialità, la quale comporta l’impossibilità di definire il procedimento pregiudicato in assenza della delibazione della *quaestio* pregiudicante”. Così la sentenza n. **164**, la quale ha altresì richiamato la sentenza n. 18 del 1989 secondo cui l’art. 23 della legge n. 87 del 1953, “stabilendo che la questione di costituzionalità proposta debba essere tale che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione di essa, implica, di regola, che la rilevanza sia strettamente correlata all’applicabilità della norma impugnata nel giudizio *a quo*”. Tuttavia, “debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili al giudizio *a quo*, attengono allo *status* del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie ed ai doveri che riguardano il suo operare”: l’“eventuale incostituzionalità di tali norme è destinata a influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo *status*, la composizione, le garanzie e i doveri: in sintesi, la

protezione dell'esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti". Inoltre, ogni giudice ben può, *in limine litis*, investire la Corte della "verifica di conformità a Costituzione delle disposizioni legislative che affermino, ovvero escludano, la sua legittimazione a trattare un determinato procedimento" e tale facoltà rientra nel "potere-dovere di verificare la regolare costituzione dell'organo giudicante, anche in rapporto alla legittimità costituzionale delle norme che la disciplinano". La pronuncia ha puntualizzato che "un sistema che non garantisse un adeguato presidio istituzionale in capo alla posizione del giudice si presenterebbe, a sua volta, fortemente asintonico rispetto a quel rigoroso presupposto di legalità a cui il giudice è costituzionalmente tenuto. Il ruolo del giudice, nell'architettura costituzionale della giurisdizione, appare infatti peculiare, non potendosi escludere *a priori* che norme, pur non immediatamente applicabili nel processo, vadano ad incidere in maniera evidente ed attuale sulle garanzie costituzionali della funzione giurisdizionale, così condizionando l'esercizio della relativa attività. Ciò tuttavia presuppone che tale incidenza – per qualità, intensità, univocità ed evidenza della sua direzione, immediatezza ed estensione dei suoi effetti – sia tale da determinare una effettiva interferenza sulle condizioni di indipendenza e terzietà nel decidere, a prescindere da qualsiasi profilo che possa riguardare un eventuale perturbamento psicologico del singolo giudice. (...) ai fini della rilevanza occorrerà ulteriormente verificare se la norma asseritamente interferente sullo *status* di magistrato ne comprometta o possa comprometterne l'indipendenza e la terzietà in relazione alla concreta regiudicanda posta al suo esame ed alla specifica e conseguente decisione che è chiamato ad adottare nel giudizio *a quo*". L'ordinanza n. **184** ha sostenuto che l'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 – il quale richiede, "ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in via incidentale", che "il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione" – va interpretato nel senso che "la questione sollevata deve avere ad oggetto una disciplina legislativa applicabile nel giudizio *a quo* da parte del giudice rimettente, sicché la questione, per essere rilevante, deve concernere la norma applicabile in quella certa fase del giudizio; (...) non è rilevante la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto un contenuto normativo che attiene al compimento di un atto processuale inserito in una fase successiva a quella in cui versa il giudizio *a quo*". Secondo la sentenza n. **259**, la rilevanza della questione "non presuppone l'accertamento della lesione dei principi costituzionali nella concreta vicenda del giudizio principale".

Per costante giurisprudenza, richiamata dalle sentenze nn. **85** e **123**, "il giudizio di rilevanza (...) 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 ad un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni. (...) nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il rimettente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento" (in termini simili anche la sentenza n. **218**). L'ordinanza n. **117** ha ribadito che la verifica della Corte sulla "valutazione di rilevanza della questione", spettante al rimettente, si arresta laddove l'asserzione del giudice *a quo* appaia "sufficiente a soddisfare l'onere di motivazione (...), non potendo essere ritenuta, a prima vista, assolutamente priva di fondamento o del tutto implausibile". La sentenza n. **124** ha sottolineato come la Corte sia chiamata "soltanto a valutare se sia implausibile la premessa ermeneutica" prescelta dai giudici *a quibus* per avvalorare la rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale.

L'esame di merito delle questioni è stato talvolta precluso dal difetto di rilevanza, riscontrato in ipotesi connotate dall'estraneità delle norme denunciate all'area decisionale del rimettente (sentenze nn. **22**, **109**, **119**, **127**, **164**, **236**, **275**; ordinanze nn. **2**, **38**, **171**, **184**, **279**), dall'inefficacia di un'eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del processo *a quo* (sentenza n. **250**; ordinanza n. **11**) e dal contrasto della norma impugnata (sentenza n. **111**; ordinanza n. **48**) ovvero di altra ugualmente rilevante nel giudizio principale (ordinanza n. **2**) con fonti comunitarie direttamente applicabili. A tale ultimo riguardo, l'ordinanza n. **48** ha confermato che "la questione di compatibilità comunitaria (oggi con il diritto dell'Unione europea) costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio principale e, pertanto, la rilevanza di cotesta questione".

Per l'ordinanza n. **2**, l'atto di promovimento "omette qualsiasi considerazione in ordine alla sentenza del 24 aprile 2008, con la quale la Corte di giustizia dell'Unione europea (...) ha affermato l'incompatibilità (...) con la direttiva 97/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES" della disciplina che impone al datore

l'obbligo di notificare alla Direzione provinciale del lavoro una copia di ogni contratto a tempo parziale e sanziona la relativa violazione, in quanto introduce un ostacolo amministrativo, suscettibile di limitare la diffusione del contratto a *part-time*. La stessa giurisprudenza di legittimità ha affermato la necessità di disapplicare “sia l'obbligo *de quo*, sia la relativa sanzione”. Tali considerazioni hanno indotto a escludere che nel giudizio principale debba applicarsi la diversa disposizione impugnata che regola la successione nel tempo delle leggi sulle sanzioni amministrative. L'ordinanza n. **48** ha rimarcato che “la convinzione espressa dal rimettente, circa il contrasto delle disposizioni censurate con gli artt. 49 e 56 del TFUE, rende (...) incongruente la motivazione sulla rilevanza della questione sollevata, la quale verte su una normativa che – secondo la ricostruzione dello stesso giudice *a quo* – egli non sarebbe chiamato ad applicare nel giudizio principale”. Questa conclusione non è risultata scalfita dalla “dedotta possibilità che altri giudici, o magistrati del pubblico ministero, disconoscano l'esistenza di quel contrasto e continuo, quindi, ad applicare la normativa in esame”: infatti, “l'esigenza di dirimere discordanze interpretative non può valere a sovvertire le regole del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, rendendo rilevante una questione che (proprio nella prospettiva del rimettente) non lo è”. L'asserita pregiudizialità dell'incidente di legittimità costituzionale rispetto alla verifica della compatibilità con il diritto dell'Unione” è stata così reputata “insostenibile, essendo valida (...) la proposizione esattamente contraria”. La sentenza n. **109** ha osservato che le questioni si appuntano su una disposizione che non ha costituito oggetto di censura e la cui applicazione è demandata non al rimettente giudice penale bensì al giudice dell'opposizione al provvedimento sanzionatorio. La sentenza n. **111** ha affermato che “il rimettente, nel sollevare le questioni relative alla violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ha prospettato il contrasto con norme di diritto dell'Unione europea, alcune delle quali sicuramente provviste di efficacia diretta”; e che “avrebbe dovuto non applicare le disposizioni in conflitto con il principio di parità di trattamento, previo ricorso, se del caso, al rinvio pregiudiziale, ove ritenuto necessario, al fine di interrogare la (...) Corte di giustizia sulla corretta interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione e, quindi, dirimere eventuali residui dubbi in ordine all'esistenza del conflitto”. Un simile percorso, “una volta imboccato, avrebbe reso superflua l'evocazione del contrasto con i parametri costituzionali in sede di incidente di legittimità costituzionale”; l'art. 157 TFUE, “direttamente applicabile dal giudice nazionale, lo vincola all'osservanza del diritto europeo, rendendo inapplicabile nel giudizio principale la normativa censurata e, perciò, irrilevanti tutte le questioni”. Secondo la sentenza n. **119**, la questione “è ormai priva di rilevanza, sia perché, essendo cessata l'esecuzione, nessuna decisione deve più essere presa sulla sua sospensione, sia perché, se una decisione in proposito dovesse ancora essere presa, il giudice dovrebbe fare applicazione della norma attualmente vigente e non di quella censurata”. La sentenza n. **164** ha sostenuto che “le questioni sono state dai rimettenti deliberate a prescindere da qualsiasi considerazione circa una loro diretta incidenza sullo statuto di autonomia e di indipendenza dei magistrati, tale da condizionare strutturalmente e funzionalmente lo *ius dicere*, ma facendo esclusivo riferimento alle sue modalità di esercizio” e a “elementi variamente perturbatori della condizione psicologica” del magistrato, come tali inidonei a “strutturare il nesso di pregiudizialità, richiesto ai fini di rendere rilevante la questione”. Per l'ordinanza n. **184**, la Corte di cassazione “non deve fare applicazione della norma sanzionatoria censurata, la quale verrà in rilievo nella successiva fase del giudizio di rinvio davanti al giudice di merito, alla cui cognizione dovrà essere eventualmente rimessa la determinazione della pena a seguito dell'annullamento della sentenza di primo grado (...); (...) laddove la prospettiva decisoria del giudice *a quo* fosse quella del rigetto o della inammissibilità del ricorso, a maggior ragione si profilerebbe l'irrilevanza delle questioni, non potendo in alcun modo venire in discorso il punto relativo al trattamento sanzionatorio”. La sentenza n. **236** ha osservato che talune delle censurate disposizioni, “concernenti esclusivamente gli avvocati dipendenti da amministrazioni diverse dallo Stato, costituiscono, al più, il *tertium comparationis*, non certo l'oggetto del dubbio di legittimità costituzionale”. La sentenza n. **250** ha evidenziato che l'eventuale accoglimento della questione “non avrebbe alcuna influenza” sui giudizi *a quibus*.

La sentenza n. **21** ha dichiarato, sia pure solo in motivazione, inammissibile, per difetto di rilevanza, una questione relativa a una disposizione di cui “non occorre più fare applicazione”.

Talvolta, eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza sono state respinte in considerazione dell'effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* della norma censurata (sentenze nn. **68, 85, 123, 124, 148, 241, 259**) o di quella interposta (sentenza n. **218**) e della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **56, 123, 124, 147, 149, 164, 194, 199, 269**; ordinanza n. **64**).

Per la sentenza n. **85**, le conclusioni positive raggiunte in punto di rilevanza della questione dal giudice *a*

quo “sulla scorta delle risultanze istruttorie indicate nell’ordinanza di rimessione sono motivate in maniera sufficiente e non implausibile”. La sentenza n. **123** ha osservato che nell’ordinanza di rimessione “si afferma di dover fare applicazione delle norme censurate per decidere, in sede rescindente, sull’ammissibilità della domanda di revocazione. (...) la decisione della questione di costituzionalità influisce sulla prima valutazione che il rimettente è chiamato ad operare circa la riconducibilità del caso di specie ad uno dei motivi revocatori previsti dalla legge”. La sentenza n. **124** ha rimarcato l’“ampio percorso ricostruttivo, motivato in modo esauriente e attento alle contrapposte prospettazioni delle parti”, che ha indotto a ritenere non implausibile “la premessa ermeneutica dei giudici rimettenti, che fonda la motivazione sulla rilevanza”; e ha sostenuto che, ove fosse rimosso il censurato limite al cumulo tra pensioni e retribuzioni, “sarebbe possibile cumulare integralmente, così come auspicano i ricorrenti, le pensioni già maturate e le retribuzioni per la funzione giurisdizionale svolta”. Con riguardo a questione connessa, la pronuncia ha rilevato che le norme prese in considerazione “sono il presupposto dei provvedimenti impugnati e devono essere necessariamente applicate per decidere sul ricorso”, sicché il percorso argomentativo del rimettente “non può ritenersi implausibile, poiché la norma censurata costituisce antecedente necessario per dirimere la controversia”. Secondo la sentenza n. **147**, “la norma censurata, nell’imporre l’applicazione di un regime oneroso di ricongiunzione, è chiamata a disciplinare la fattispecie controversa ed è l’unico ostacolo che si frappone all’accoglimento della richiesta di ricongiunzione gratuita dei diversi periodi contributivi”. La sentenza n. **199** – confutando il ragionamento che “pone sullo stesso piano il mutamento di orientamento giurisprudenziale e la declaratoria di incostituzionalità di una norma”, facendone conseguire “l’irretroattività delle pronunce di incostituzionalità aventi ad oggetto norme di carattere processuale” – ha rammentato “la fisionomia del controllo di costituzionalità”, risultante dagli artt. 136 Cost. e 30 della legge n. 87 del 1953, “caratterizzato dall’efficacia retroattiva delle pronunce di legittimità costituzionale e fisiologicamente destinato ad incidere sul giudizio principale”. La sentenza n. **218** ha sottolineato che “il Consiglio di Stato ha operato, nell’ordinanza di rimessione, una dettagliata ricostruzione della successione temporale degli atti del procedimento oggetto del giudizio al fine (...) di individuare, in applicazione del principio *tempus regit actum*, gli esatti termini normativi della questione”. La sentenza n. **259** ha ritenuto che l’applicabilità della norma alla fattispecie controversa “è sufficiente a radicare la rilevanza della questione”. La sentenza n. **269** ha riconosciuto la non implausibilità delle argomentazioni del rimettente, il quale ha ravvisato la rilevanza nella circostanza che, in caso di accoglimento della questione, “verrebbe meno tanto la legittimità del provvedimento impositivo quanto il fondamento del diniego di restituzione”.

L’abrogazione o la modifica della contestata disposizione, 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. **56** – dopo aver evidenziato che la legge n. 154 del 1981 è stata abrogata dal d.lgs. n. 267 del 2000, “fatte salve (...) le disposizioni previste per i consiglieri regionali” – ha affermato che la norma censurata è applicabile nel giudizio *a quo*. La sentenza n. **193** ha condiviso l’assunto del rimettente circa l’“applicabilità al caso di specie della norma impugnata – ancorché abrogata dalla legge prov. Bolzano n. 17 del 2001 – in quanto vigente al momento dell’apertura della successione”.

In relazione al momento nel quale la questione è stata sollevata, posto che il pregiudizio derivante dall’applicazione della disposizione censurata deve essere attuale, i Giudici hanno confermato l’inammissibilità di questioni la cui rilevanza sia prematura (sentenza n. **276**).

La sentenza n. **276** ha osservato che il rimettente “non svolge argomenti volti a dimostrare il concreto pregiudizio” derivante dall’applicazione dell’impugnata disposizione, “ma si limita a sostenerne, in maniera apodittica, l’autonoma lesività”, risultando così carente la motivazione in ordine all’interesse a ricorrere.

Un’eccezione di inammissibilità della questione, per il suo asserito carattere ipotetico, è stata respinta dalla sentenza n. **35**.

Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o competenza dell’adita autorità giurisdizionale ovvero di una delle condizioni dell’azione o di uno dei presupposti processuali relativi al giudizio principale. La sentenza n. **53** ha rammentato che, con riguardo ai presupposti processuali, “che condizionano la valida instaurazione del giudizio principale”, la verifica della Corte, “meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione (...), 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 (...), con il supporto di argomenti non arbitrari (...). Solo la manifesta implausibilità della motivazione, che ricorre quando nessun dubbio possa nutrirsi sul punto (...), potrebbe riflettersi sulla rilevanza della questione". Secondo la sentenza n. 258, "nel giudizio in via incidentale, il riscontro della giurisdizione e della competenza dell'autorità rimettente – più in generale, dei presupposti di esistenza del giudizio principale – è riservato al giudice *a quo* nell'ambito della valutazione della rilevanza, e non è sindacabile (...) a meno che detti presupposti non risultino manifestamente o incontrovertibilmente carenti".

La sussistenza della giurisdizione "è un presupposto che concerne la legittima instaurazione del giudizio *a quo*, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente, in forza del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio *a quo*. Per questa ragione, il difetto di giurisdizione può essere rilevato solo nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, dovendo invece la relativa indagine arrestarsi qualora il rimettente abbia espressamente motivato in modo non implausibile sulla esistenza della propria *potestas judicandi*". Così la sentenza n. 269 che, nel rigettare un'eccezione erariale di inammissibilità, ha escluso che il preteso difetto di giurisdizione potesse ritenersi macroscopico o manifesto in quanto i rimettenti hanno "adeguatamente assolto all'onere di motivare sulla propria giurisdizione" con uno sforzo argomentativo "privo di palesi carenze e sviluppato in modo coerente". Né si è reputata rilevante un'isolata pronuncia contraria delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, come tale inidonea a "far emergere un evidente e macroscopico difetto di giurisdizione" o a "insinuare dubbi sulla plausibilità della motivazione addotta nelle ordinanze di rimessione sulla sussistenza della giurisdizione".

Con riguardo all'interesse ad agire dei ricorrenti nel processo principale, si è ribadito che "una motivazione sufficiente e non implausibile" sulla sua sussistenza basta ad "escludere un riesame dell'apprezzamento compiuto dal giudice *a quo* ai fini dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale" poiché "l'apprezzamento su una condizione dell'azione quale l'interesse ad agire è tipicamente compito del giudice rimettente" (sentenza n. 35).

La sentenza n. 35, nel disattendere le eccezioni erariali di inammissibilità, per irrilevanza, di questioni aventi ad oggetto norme della legge elettorale politica, ha osservato che "tutti i Tribunali rimettenti si soffermano, con argomentazione ampia e sostanzialmente coincidente, sulla sussistenza dell'interesse" dei ricorrenti ad agire per l'accertamento del diritto di voto e adducono ragioni non implausibili che "trovano peraltro riscontro e conferma in argomentazioni ulteriori, congruenti con quelle" da essi sviluppate. Infatti, "l'incertezza oggettiva sulla portata del diritto di voto è direttamente ricollegabile alla modificazione dell'ordinamento giuridico dovuta alla stessa entrata in vigore della legge elettorale, alla luce dei contenuti di disciplina che essa introduce nell'ordinamento. Non rileva la circostanza che (...) le disposizioni della legge siano ad efficacia differita, poiché il legislatore – stabilendo che le nuove regole elettorali siano efficaci a partire dal 1° luglio 2016 – non ha previsto una condizione sospensiva dell'operatività di tali regole, legata al verificarsi di un evento di incerto accadimento futuro, ma ha indicato un termine certo nell'*an* e nel *quando* per la loro applicazione. Il fatto costitutivo che giustifica l'interesse ad agire è dunque ragionevolmente individuabile nella disciplina legislativa già entrata in vigore, sebbene non ancora applicabile al momento della rimessione della questione, oppure al momento dell'esperimento dell'azione di accertamento: le norme elettorali regolano il diritto di voto e l'incertezza riguarda la portata di quest'ultimo, con il corollario di potenzialità lesiva, già attuale, sebbene destinata a manifestarsi in futuro, in coincidenza con la sua sicura applicabilità (...). La rimozione di tale incertezza rappresenta, quindi, un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non attraverso l'intervento del giudice. Ne deriva la sussistenza, nei giudizi *a quibus*, di un interesse ad agire in mero accertamento". In ogni caso, l'ammissibilità delle questioni costituisce "l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto (...), in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante". I Giudici hanno ribadito l'esigenza di evitare "una zona franca rispetto al controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale" a favore di leggi, "quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni" dal sindacato di costituzionalità. La pronuncia ha, infine, confermato l'alterità della fattispecie rispetto alle normative elettorali europee e amministrative in riferimento alle quali il diritto di voto può trovare tutela giurisdizionale prima e dopo lo svolgimento delle consultazioni ed eventuali quesiti di costituzionalità possono essere proposti in controversie originatesi dal procedimento elettorale. Pertanto, ove

non fossero ammesse “questioni di legittimità costituzionale sollevate nell’ambito di giudizi introdotti da azioni di accertamento aventi ad oggetto la pienezza (...) – ossia la conformità ai principi costituzionali – delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche”, quest’ultimo “non potrebbe altrimenti trovare tutela giurisdizionale”, in virtù di quanto disposto dagli art. 66 Cost. e 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, come interpretati dai giudici comuni e dalle Camere in sede di verifica delle elezioni.

La sentenza n. **53** ha rigettato un’eccezione di inammissibilità ritenendo non manifestamente implausibile la valutazione sulla rilevanza espressa dal rimettente, il quale “non ha ravvisato preclusioni all’esame nel merito della domanda, anche alla luce dei dati probatori e degli argomenti addotti dalle parti costituite, che non hanno adombrato preclusioni di sorta e non hanno allegato elementi di fatto e di diritto idonei a dimostrare la tardività dell’azione”.

La necessaria pregiudizialità della questione rispetto alla definizione del processo *a quo* non implica che le vicende di quest’ultimo possano influire sulle sorti del giudizio incidentale, il quale, in quanto finalizzato al controllo di legittimità costituzionale delle leggi, ha carattere oggettivo ed è sottratto alla disponibilità delle parti, la cui costituzione in giudizio davanti alla Corte è puramente facoltativa. L’art. 18 delle norme integrative prevede espressamente che la sospensione, l’interruzione e l’estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio incidentale. Per la sentenza n. **264**, “il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende di fatto successive all’ordinanza di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale”. La rilevanza della questione “deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell’ordinanza di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (...), tra i quali sono comprese anche la definizione stragiudiziale della controversia o comunque la cessazione, per qualsiasi causa, del giudizio rimasto sospeso davanti al giudice *a quo*”. Nella specie, si è ritenuto che la definizione della controversia, per intervenuta conciliazione tra le parti del processo principale, non fosse idonea a produrre effetti sul giudizio costituzionale.

Il difetto del carattere incidentale della questione, allorché l’oggetto del giudizio principale coincida con quello del giudizio di costituzionalità, determina una pronuncia processuale di inammissibilità.

La sentenza n. **16** ha disatteso l’eccepito difetto di incidentalità della questione rammentando come “l’incidentalità sia stata reiteratamente riscontrata nei casi (...) in cui le doglianze mosse contro provvedimenti o norme secondarie non potrebbero altrimenti essere accolte che a seguito dell’eventuale accoglimento della questione di legittimità proposta nei confronti della disposizione di legge da quei provvedimenti applicata”. Nella specie, il Collegio ha escluso “l’asserita identità tra il *petitum* del giudizio incidentale di legittimità e il *petitum* dei giudizi *a quibus*”, rilevando che “l’eventuale accoglimento dell’impugnativa” del contestato d.l. “non si identificerebbe con il *petitum* dei giudizi di merito, ma, rispetto a questi, costituirebbe solo la pregiudiziale logico-giuridica per l’accoglimento della duplice domanda dei ricorrenti”. La sentenza n. **35** ha rigettato l’asserito difetto di pregiudizialità delle questioni, replicando all’asserita impossibilità di distinguere tra oggetto dei giudizi *a quibus* e oggetto del controllo di costituzionalità che “nel giudizio principale il *petitum* consiste nella richiesta di accertare la pienezza costituzionale del diritto di voto; nel giudizio costituzionale, invece, si chiede di dichiarare che il diritto di voto è pregiudicato dalla disciplina vigente. Tale pregiudizialità sussiste anche nei casi (...) nei quali la legge elettorale non è ancora stata applicata, poiché la domanda dei ricorrenti è pur sempre quella di accertare la portata del diritto di voto, e tale accertamento prescinde dalla sua già avvenuta lesione in una tornata elettorale”. L’ordinanza n. **138**, nel disattendere l’eccepito difetto di incidentalità, ha chiarito che il *petitum* proposto alla Corte “non assorbe quello rivolto al rimettente, in quanto l’eventuale caducazione delle norme censurate costituisce solo la pregiudiziale logico-giuridica per l’accoglimento della duplice domanda proposta dai ricorrenti nel giudizio principale”. La sentenza n. **236** ha riconosciuto che il *petitum* prospettato nelle controversie *a quibus*, “volto ad ottenere la differenza tra quanto liquidato in virtù delle disposizioni novellate e quanto preteso dai ricorrenti sulla scorta della normativa previgente, permette di escludere la sovrapposibilità di oggetto tra giudizi principali e giudizio di costituzionalità, con conseguente ammissibilità delle questioni”.

4. L’ordinanza di rimessione

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, hanno spesso richiamato l'attenzione dei Giudici.

La forma è stata ritenuta non determinante ai fini della rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità. La sentenza n. **86** ha osservato che la questione “è stata sollevata dal Consiglio di Stato con sentenza, con cui ha deciso parzialmente e non definitivamente l'appello, dichiarando ammissibile il ricorso di primo grado. Il giudice *a quo* non ha, dunque, definito il processo; a tale scopo, ha infatti ritenuto rilevante la questione di legittimità costituzionale, che ha proposto con detto provvedimento, disponendo altresì la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti” alla Corte. “L'adozione di due provvedimenti (una sentenza non definitiva ed un'ordinanza di rimessione, in relazione ai motivi di ricorso non decisi) in uno stesso contesto formale (cioè in un unico atto) non incide sulla autonomia di ciascuno e sulla idoneità di quello costituente ordinanza ad instaurare il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, dato che risulta osservato l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 ed il giudizio principale non è stato definito”.

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. Per la sentenza n. **42**, è sufficiente che il rimettente “proponga una motivazione plausibile con riguardo alla rilevanza della questione, riconoscendosi finanche forme implicite di motivazione al proposito sempreché, dalla descrizione della fattispecie, il carattere pregiudiziale della stessa questione emerga con immediatezza ed evidenza” (analogamente la sentenza n. **218**).

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

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché aspetti di ordine processuale, non possono trovare accoglimento (sentenze nn. **16, 35, 123, 142, 176, 250, 268**).

La sentenza n. **16** ha osservato che le eccezioni formulate da una delle parti costituite, “non avendo un contenuto ostativo all'esame delle questioni sollevate, ed essendo sostanzialmente, invece, rivolte a contestare le argomentazioni poste a base delle singole censure articolate nelle ordinanze di rimessione, eccedendone, con formula di stile, la inammissibilità e infondatezza”, “vanno più propriamente rimesse al correlativo esame nel merito”. Secondo la sentenza n. **250**, le eccezioni riguardanti la non manifesta infondatezza delle questioni “risultano sostanzialmente rivolte a fornire argomenti contrari a quelli posti dai rimettenti a fondamento delle proprie censure, sicché non ostano all'ammissibilità di queste ma devono essere più propriamente rimesse all'esame del merito”.

I Giudici hanno spesso censurato l'omessa, insufficiente o lacunosa descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (ordinanza n. **46**) che comporta l'impossibilità di verificare la rilevanza della questione (sentenze nn. **31 e 251**; ordinanze nn. **79, 187, 210, 248**), con conseguente carenza o difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenza n. **44**; ordinanze nn. **12 e 129**). In proposito, si sono ribaditi alcuni consolidati orientamenti giurisprudenziali: “l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie preclude il necessario controllo in punto di rilevanza e rende la questione manifestamente inammissibile” (ordinanza n. **46**; analogamente l'ordinanza n. **210**); alla luce del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione, “la lacunosa ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, in quanto preclusiva della possibilità di verifica in ordine alla rilevanza della questione, si risolve nella sua inammissibilità” (ordinanza n. **79**).

L'ordinanza n. **12** ha affermato che le “carenze nella descrizione della fattispecie – non emendabili attraverso la lettura degli atti di causa, in ragione del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (...), e concernenti circostanze pregnanti nella prospettazione delle censure (...) – comportano (...) la manifesta inammissibilità della questione, per difetto di motivazione sulla rilevanza, rendendola astratta ed ipotetica”. L'ordinanza n. **46** ha sottolineato che “le tre ordinanze di rimessione non contengono alcuna descrizione dei fatti oggetto dei giudizi *a quibus*, limitandosi ad indicare, con il solo numero, le disposizioni che prevedono i reati contestati agli imputati, senza neppure riportare i relativi capi di imputazione”. Per l'ordinanza n. **129**, “le due ordinanze di rimessione sono carenti sia nella descrizione della vicenda cui ciascuna di esse si riferisce, sia nella motivazione in punto di rilevanza, con la conseguenza che è preclusa (...) la verifica dell'influenza della questione di legittimità sull'esito dei

giudizi”. L’ordinanza n. **187** ha osservato che “la lacunosa descrizione della fattispecie non consente di identificare le caratteristiche del procedimento che ha portato all’accertamento contestato e neppure l’effettiva natura di quest’ultimo; (...) siffatta carenza descrittiva preclude” alla Corte, “cui non è consentita la lettura degli atti di causa in ragione del principio di autosufficienza dell’ordinanza di rimessione”, “la possibilità di verificare se si verta o meno in una delle ipotesi per le quali il contraddittorio è comunque imposto *ex lege*”. La sentenza n. **251** ha riscontrato gravi carenze nella descrizione della fattispecie all’esame del rimettente, “relative a circostanze pregnanti nella prospettazione delle censure”: “non è indicata la posizione giuridica soggettiva fatta valere dai ricorrenti, né i motivi di impugnazione né, in definitiva, le ragioni per le quali il giudice *a quo* ritenga di dover applicare la disposizione censurata”.

Peraltro, la ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell’atto di rimessione ha comportato il rigetto di eccezioni di inammissibilità delle questioni per omessa o insufficiente descrizione della fattispecie (sentenze nn. **18, 99, 127, 205**; ordinanze nn. **136 e 188**).

La sentenza n. **18** ha ritenuto che l’“esposizione della vicenda concreta, se pur sintetica, è comunque sufficiente a soddisfare l’onere di motivazione sulla rilevanza”. Per l’ordinanza n. **136**, “il collegio rimettente, pur avendo inizialmente richiamato in modo generico solo l’art. 416-*bis* del codice penale, nell’illustrare poi le ragioni che dovrebbero sorreggere la questione di legittimità costituzionale, ha dato ulteriori informazioni sulle caratteristiche dell’associazione, sulla sua attuale operatività, sui suoi collegamenti con la casa madre, sulla condotta contestata all’imputato e sui suoi legami con gli altri membri dell’organizzazione criminosa, sì da delineare un quadro fattuale e processuale idoneo a dimostrare la rilevanza della questione”.

È stata frequentemente riscontrata la carente, inadeguata, insufficiente o difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **45, 119, 120, 209, 236, 269**; ordinanze nn. **46, 58, 95, 129, 188**).

La sentenza n. **45** ha imputato al rimettente di non avere “adeguatamente motivato la premessa interpretativa, incorrendo in lacune e contraddizioni che minano la valutazione in ordine alla rilevanza”. Secondo l’ordinanza n. **95**, “il rimettente deve espressamente indicare i motivi che osterebbero alla non applicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell’Unione europea, venendo altrimenti meno la sufficienza della motivazione in ordine alla rilevanza della questione”. L’ordinanza n. **129** ha ribadito che la mancata illustrazione delle ragioni di infondatezza dei motivi di ricorso, “spiegati in via principale nel giudizio *a quo* ed aventi pregiudizialità logica”, rappresenta “causa di manifesta inammissibilità della questione” in quanto “l’esame di tali motivi (...) è pregiudiziale, perché il loro eventuale accoglimento determinerebbe l’annullamento delle cartelle impugnate”. Per l’ordinanza n. **188**, la rimettente, “benché abbia dato espressamente conto di alcuni profili del giudizio principale logicamente e giuridicamente pregiudiziali rispetto alla applicabilità delle norme censurate (...), non ha poi adeguatamente motivato, anche solo in termini di mera plausibilità, in ordine alle ragioni che permetterebbero di rigettare le dette eccezioni preliminari”; “l’insufficienza della motivazione su tali motivi del ricorso proposto nel giudizio principale, il cui eventuale accoglimento sarebbe suscettibile di determinare l’annullamento dell’atto impugnato, finisce per ricadere negativamente sull’onere di argomentare adeguatamente in ordine alla rilevanza delle questioni”. La sentenza n. **269** ha osservato che l’atto di promovimento “non si esprime sull’applicabilità delle disposizioni censurate nel giudizio *a quo*” poiché “non ha speso alcuna considerazione in merito alla denunciata violazione di diritto dell’Unione europea, ma ha anzi espressamente affermato di doverla posticipare all’esito della decisione (...) sulle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riferimento a parametri interni”. Essendo stata dedotta un’ipotesi di contrasto della legge nazionale con disposizioni dei Trattati di cui era stata invocata l’efficacia diretta, “il rimettente aveva l’onere di delibare la questione per valutare l’applicabilità della legge interna”.

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa, implausibile o inadeguata motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **20, 42, 53, 69, 82, 90, 111, 149, 194, 206, 207, 213, 214, 215, 218, 239, 241, 246, 263**; ordinanza n. **117**).

La sentenza n. **20** ha riconosciuto che il rimettente “ha descritto le fattispecie in termini sufficienti a consentire alla Corte il necessario controllo sull’applicabilità nel procedimento principale” delle impuginate disposizioni. La sentenza n. **90** ha osservato che “le ordinanze di rimessione hanno indicato i dati di fatto che rendono le questioni rilevanti nei rispettivi giudizi *a quibus*”. La sentenza n. **206** ha ritenuto che il rimettente, “per quanto è necessario ai fini dell’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, ha descritto sufficientemente la vicenda processuale, posto che la sua qualificazione in termini di

modificazione dell'imputazione non può essere censurata, perché è logicamente rimessa alle determinazioni del giudice *a quo*". Secondo la sentenza n. **207**, "ciò che rileva, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, è che il giudice abbia correttamente motivato sull'esistenza delle condizioni richieste per l'applicabilità della disposizione censurata. Nella specie questa motivazione esiste e non dà luogo ad alcun dubbio sulla rilevanza delle questioni". La sentenza n. **213** ha constatato che la Commissione rimettente ha chiaramente spiegato la rilevanza delle questioni, "in correlazione al *petitum* ed alla *causa petendi* delle controversie al suo esame ed alla ritenuta impossibilità di deciderle indipendentemente dalla verifica di costituzionalità della normativa in concreto applicata dalla delibera che i ricorrenti le chiedevano di annullare". Per la sentenza n. **239**, il giudice *a quo*, "dopo aver indicato in modo puntuale i capi di imputazione contestati all'imputato e fornito un'ampia descrizione delle vicende processuali, ha indicato le ragioni che fanno apparire rilevanti le questioni".

Per la sentenza n. **86**, il provvedimento di rimessione ha motivato la rilevanza della questione osservando plausibilmente che "tutti gli atti in primo grado impugnati hanno assunto a base giuridica la disposizione censurata e, quindi, l'eventuale fondatezza della stessa ne comporterebbe l'annullamento per invalidità derivata". La sentenza n. **236** ha riconosciuto che la questione di legittimità costituzionale "è pregiudiziale rispetto all'accertamento della pretesa economica prospettata nei giudizi principali e alla decisione della domanda di condanna delle amministrazioni resistenti". La sentenza n. **269** ha ritenuto non implausibile la motivazione con cui il rimettente, negando l'asserito conflitto con le libertà garantite dal diritto dell'Unione europea, ha sostenuto l'applicabilità delle disposizioni impuginate nel giudizio *a quo*.

A un esito di inammissibilità della questione conducono anche i vizi riscontrati in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. In proposito, il giudice *a quo* è tenuto a motivare in riferimento a ciascuno dei parametri evocati e non può limitarsi a indicarli senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **9, 30, 31, 35, 123, 127, 161, 199, 214, 240**; ordinanze nn. **12, 19, 54, 91, 138, 210, 221, 222**). Per costante giurisprudenza, richiamata dalla sentenza n. **35**, "non basta l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione". La sentenza n. **240** ha rammentato che è inammissibile la questione "priva di un'adeguata ed autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato".

La sentenza n. **9** ha sanzionato il "difetto di motivazione sul presupposto logico-giuridico" della non manifesta infondatezza della questione. Per l'ordinanza n. **12**, la carenza di un'"adeguata motivazione in ordine alle ragioni dell'asserita violazione" del parametro "ha carattere preliminare ed assorbente rispetto all'inconferenza dello stesso". L'ordinanza n. **19** ha addebitato al rimettente di essersi limitato "a richiamare genericamente l'eccezione formulata dal difensore dell'imputato in una memoria (integrata poi in udienza) e ad evocarne i parametri, affermando di ritenere la questione non manifestamente infondata attesi i dubbi interpretativi sollevati in sede di applicazione della norma". La sentenza n. **30** ha rilevato che il rimettente ha invocato l'art. 117 Cost. "solo nel dispositivo dell'ordinanza, senza motivare la censura". La sentenza n. **35** ha sottolineato che gli artt. 1, commi primo e secondo, 3, commi primo e secondo, 49, 51, primo comma, 56, primo comma, Cost. e 3 del Protocollo addizionale alla CEDU sono evocati nel "solo dispositivo dell'ordinanza, (...) senza alcuna illustrazione delle ragioni di contrasto con le disposizioni censurate". In riferimento ad altra questione, la pronuncia ha affermato che il rimettente lamenta "la lesione di plurimi parametri costituzionali (...), dai contenuti e dai significati all'evidenza diversi, senza distintamente motivare le ragioni per le quali ciascuno sarebbe violato". Secondo la sentenza n. **123**, il rimettente "non spiega le ragioni dell'asserito contrasto delle norme censurate con gli evocati artt. 24 e 111 Cost., limitandosi ad affermare in termini generici e senza alcun esame dei parametri costituzionali, l'equivalenza tra la garanzia da essi apprestata e quella offerta dal sistema convenzionale". La sentenza n. **127** ha ritenuto che la censura di violazione dell'art. 3 Cost. è stata presentata "in termini assertivi ed apodittici, senza un'adeguata illustrazione dei motivi per i quali la normativa censurata integrerebbe la violazione del principio di uguaglianza: infatti, in presenza di un significativo elemento di differenziazione tra le fattispecie di reato (...), la mera allegazione dell'irragionevolezza del diverso trattamento di fattispecie solo asseritamente omogenee non è sufficiente a consentire l'accesso allo scrutinio di merito". La sentenza n. **161** ha osservato che, in un giudizio "avente come parametro il principio di ragionevolezza, la mancata considerazione dell'interesse pubblico perseguito dalla norma oggetto di censura contribuisce a rendere insufficiente la motivazione sulla non manifesta infondatezza". L'ordinanza n. **210** ha addebitato al rimettente di essersi

“limitato a richiamare genericamente l’eccezione di illegittimità costituzionale formulata (...) dal difensore dell’imputato in udienza, con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., senza in alcun modo indicare le ragioni dell’asserita violazione di queste disposizioni”. La sentenza n. **240** ha sottolineato che, in riferimento all’art. 97 Cost., il rimettente “non articola alcuna specifica censura, limitandosi ad affermare, senza motivazione, l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata”.

Come ha rammentato la sentenza n. **52**, l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 limita l’applicabilità alle autonomie speciali del novellato art. 117 Cost. alle parti in cui assicura forme di autonomia più ampie rispetto alle disposizioni statutarie. Perciò, 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, onere di cui è gravato il giudice rimettente, non può (...) prescindere dall’indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti all’oggetto del giudizio principale”. Il rimettente è così tenuto a spiegare in quale rapporto esse si trovino con l’invocato art. 117, “illustrando le ragioni per le quali tale ultima norma costituzionale dovrebbe assumersi a parametro in luogo delle previsioni contenute nello statuto speciale”. Il difetto di tale illustrazione ha determinato l’inammissibilità della proposta censura statale.

Il rilievo di un’insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza (sentenze nn. **56, 124, 246, 250, 259**) ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri costituzionali (sentenze nn. **153, 241, 264**) è stato talvolta disatteso dalla Corte.

La sentenza n. **56** ha ritenuto che “l’eventuale contrasto della tesi del rimettente con una sentenza” della Corte “non è di per sé motivo idoneo a produrre l’inammissibilità della questione, riguardando semmai il suo merito”. Per la sentenza n. **124**, le censure, “formulate dai giudici *a quibus* in termini tutt’altro che assertivi e generici, sono suffragate dal richiamo alla giurisprudenza” costituzionale che “ha approfondito i rapporti tra l’autonomia e indipendenza della magistratura e la disciplina del trattamento retributivo”; e sono illustrate “con argomenti che non possono definirsi insufficienti o apodittici”. La sentenza n. **246** ha sostenuto che il rimettente “ha illustrato i dubbi di costituzionalità con dovizia di riferimenti, corroborati anche dal richiamo alla pertinente giurisprudenza” costituzionale e che pure la censura di violazione dell’art. 32 Cost. è ammissibile, “anche se sorretta da un’argomentazione stringata”. Secondo la sentenza n. **259**, il rimettente “ha individuato puntualmente le ragioni del contrasto con i principi enunciati dagli artt. 36 e 38 Cost.” e i termini della questione sono stati “enucleati con un’argomentazione adeguata, che supera il vaglio preliminare di ammissibilità (...). Attiene al merito – e non al profilo preliminare dell’ammissibilità – la valutazione della forza persuasiva degli argomenti addotti a sostegno delle censure”. A giudizio della sentenza n. **264**, nonostante il rimettente dedichi alla violazione dell’art. 53 Cost. “solo un cenno fugace”, “si possono ritenere riferite anche a questa censura le ragioni esposte con riguardo alla denunciata violazione dell’art. 3 Cost.”.

In riferimento a un parametro “richiamato, senza motivazione alcuna, solo in dispositivo della ordinanza di remissione”, la sentenza n. **47** ha escluso che vi fosse una questione sulla quale la Corte dovesse pronunciarsi.

Le carenze possono investire la complessiva motivazione dell’atto di promovimento.

La sentenza n. **68** ha giudicato “prive di motivazione” le questioni sollevate in relazione all’art. 3 Cost. La sentenza n. **161** ha ravvisato il “carattere oscuro e contraddittorio della motivazione della questione”. L’ordinanza n. **184** ha sanzionato l’“intima contraddittorietà della motivazione”, insita nel fatto che, da un lato, “il rimettente afferma la tesi secondo cui le sentenze della Corte costituzionale costituirebbero fonti del diritto equiparate alla legge” e, dall’altro, “assume che, in quanto non equiparabile alla legge, la sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale violi la riserva di legge di cui all’art. 25 Cost.”. La sentenza n. **236** ha rilevato la carenza di motivazione di numerose censure evocate nel solo dispositivo degli atti di promovimento ma prive di svolgimento argomentativo.

Per contro, la sentenza n. **84** ha rigettato un’eccezione erariale di inammissibilità di una censura asseritamente motivata in modo generico.

La sentenza n. **89** ha preliminarmente affermato l’ammissibilità delle questioni sotto il profilo della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

Condizione indispensabile, per consentire alla Corte una decisione nel merito, è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità l’imprecisione nei profili di

censura (sentenza n. **35**), l'oscurità delle doglianze (sentenza n. **35**), il carattere generico (ordinanza n. **210**), apodittico (ordinanza n. **210**), contraddittorio (sentenza n. **109**) o ancipite (ordinanza n. **221**) della prospettazione e la formulazione della questione in termini di irrisolta alternatività (ordinanze nn. **97**, **130**, **167**).

La sentenza n. **35** ha rilevato che il rimettente “intende censurare il complessivo sistema attraverso il quale il legislatore ha scelto di attribuire il premio di maggioranza (...) attraverso una motivazione particolarmente sintetica, in cui non sono distinti i singoli profili di censura relativi ai diversi caratteri del sistema elettorale”. L’“oscurità della motivazione” è risultata “accentuata dall’evocazione del solo art. 48, secondo comma, Cost., che dovrebbe da solo reggere l’intera censura”; la questione, così formulata, ha finito per sollecitare una “valutazione dai caratteri indistinti ed imprecisati, relativa nella sostanza all’intero sistema elettorale”. La stessa decisione ha affermato che “la prospettazione del rimettente, che non si dà peraltro carico di illustrare il meccanismo elettorale della cui legittimità costituzionale dubita, appare talmente sintetica da rendere oscura la complessiva censura”. La sentenza n. **109** ha sottolineato la contraddittorietà dello scopo perseguito rispetto alle premesse poste dal rimettente: egli, infatti, “utilizza i criteri Engel per perseguire (...) l’obiettivo dell’applicazione delle tutele predisposte dal diritto nazionale per i soli precetti e per le sole sanzioni che l’ordinamento interno considera, secondo i propri principi, espressione della potestà punitiva penale dello Stato (...). Ma tale scopo è del tutto diverso da quello che il ricorso ai criteri Engel lascerebbe attendere, cioè l’estensione alla sanzione amministrativa delle sole garanzie convenzionali, come elaborate dalla Corte di Strasburgo per la *matière pénale*”. L’ordinanza n. **130** ha sanzionato la formulazione ancipite del *petitum*, “formalmente espressa nel dispositivo dell’ordinanza di rimessione”, in quanto “le due soluzioni vengono prospettate in rapporto di alternatività irrisolta ed in assenza di un rapporto di subordinazione, ciò che devolverebbe” alla Corte “l’impropria competenza di scegliere tra esse”. L’ordinanza n. **167** ha evidenziato che il rimettente solleva due gruppi di questioni “relativi a disposizioni del tutto diverse, in vista dell’ottenimento di risultati eterogenei; (...) tali due gruppi risultano non già in rapporto di subordinazione logica, ma affiancati in una condizione di alternatività non risolta”. Pertanto, il giudice *a quo*, non delimitando correttamente il *thema decidendum*, ha attribuito impropriamente alla Corte la scelta dell’oggetto del giudizio. L’ordinanza n. **221** ha imputato al rimettente di avere prospettato la questione “in termini alternativi, senza indicare quale soluzione ritiene prioritariamente imposta dalla Costituzione”, ciò che devolverebbe alla Corte “l’impropria competenza di scegliere tra esse”.

La Corte ha talvolta respinto eccezioni di inammissibilità per ambiguità (sentenza n. **23**) o difetto di adeguata motivazione (sentenza n. **35**) delle censure; per contraddittorietà (sentenze nn. **35** e **127**) della prospettazione della questione; per indeterminatezza e genericità della questione (sentenza n. **69**).

Per la sentenza n. **23**, il rimettente “illustra in maniera adeguata le ragioni del contrasto con i parametri costituzionali evocati” e sollecita “un intervento manipolativo dal contenuto univoco”. La sentenza n. **35** ha riconosciuto ai rimettenti di avere esposto “con ampiezza di argomenti le ragioni per le quali ritengono che i parametri costituzionali evocati siano violati”. La sentenza n. **127**, pur rimarcando che l’ordinanza di rimessione “non fornisce una illustrazione esplicita del rapporto di subordinazione logica esistente fra i due gruppi di censure”, ha sostenuto che tale rapporto “è di tutta evidenza”.

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*. L’ordinanza n. **19** ha ribadito che “nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale non è ammessa la cosiddetta motivazione *per relationem*: stante il principio di autosufficienza dell’ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* deve rendere, infatti, esplicite le ragioni per le quali ritiene la questione non manifestamente infondata, facendole proprie, senza potersi limitare al mero rinvio a quelle evidenziate dalle parti in corso di giudizio”.

La Corte ha respinto talune eccezioni di inammissibilità di questioni asseritamente motivate *per relationem* (sentenze nn. **35**, **42**, **124**, **213**)

La sentenza n. **35** ha sostenuto che il rimettente “ha ricordato le doglianze delle parti e successivamente – sia pure in modo sintetico – ha motivato per quali ragioni le ha ritenute non manifestamente infondate in relazione all’art. 56 Cost. Ha, cioè, chiarito il senso della censura proposta, sia pure esponendo che la

farraginosità della disciplina censurata era stata lamentata nel ricorso delle parti. In definitiva, il giudice *a quo* rinvia all'atto di parte non per l'individuazione dei termini delle questioni (...), ma solo con riferimento all'illustrazione del meccanismo di assegnazione dei seggi". Secondo la sentenza n. **42**, l'atto di promovimento possiede i "caratteri di autosufficienza" richiesti per l'esame di merito. La sentenza n. **124** ha riconosciuto che il giudice *a quo*, "pur prendendo le mosse dalle precedenti ordinanze di rimessione in tema di cumulo tra retribuzioni e pensioni, ha svolto a sostegno delle censure una motivazione autonoma e adeguata". La sentenza n. **213** ha ritenuto che la Commissione rimettente ha prospettato la non manifesta infondatezza delle questioni "non *per relationem*, ma con adeguate proprie argomentazioni".

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 (sentenze nn. **31** e **257**), altrimenti definita come *aberratio ictus* (sentenza n. **35**); l'indeterminatezza dell'oggetto (ordinanza n. **54**); l'impossibilità di una precisa individuazione della norma censurata (ordinanze nn. **129** e **243**); l'impugnazione di norme prive della portata lesiva ipotizzata dal rimettente (sentenza n. **68**); la censura di disposizione inconferente (ordinanza n. **222**); e l'omessa individuazione delle norme denunciate (ordinanza n. **189**). La sentenza n. **35** ha tuttavia puntualizzato che è possibile "circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte della disposizione censurata, se ciò è chiaramente suggerito (...) dalla complessiva motivazione dell'ordinanza".

La sentenza n. **35** ha rilevato che "le disposizioni produttive dell'effetto lamentato non sono quelle censurate dal giudice *a quo*, ma quelle diverse che correttamente la difesa statale identifica" e che le stesse parti del giudizio principale avevano denunciato; di esse, l'ordinanza di rimessione ha ommesso persino di riportare il contenuto. L'ordinanza n. **54** ha sostenuto, in riferimento alle "questioni relative agli artt. 464-*bis* e seguenti del codice di procedura penale", che "le norme censurate, indicate con l'espressione 'e seguenti', sono indeterminate". La sentenza n. **68** ha puntualizzato che l'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 "si limita a disciplinare la confisca per equivalente, mentre è soltanto all'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 che va attribuita la scelta del legislatore di rendere questo istituto di applicazione retroattiva, dando così luogo al dubbio di costituzionalità che ha animato il giudice *a quo*". L'ordinanza n. **129**, constatando che "non risulta chiaro quale versione del censurato art. 17 sia oggetto di impugnazione", ha affermato che l'impossibilità "di una precisa individuazione della norma censurata – non identificabile nemmeno dal contenuto complessivo dell'ordinanza, attesa anche la carenza descrittiva della fattispecie concreta – si riverbera sulla rilevanza della questione, impedendo di valutare la necessità di applicazione della norma". L'ordinanza n. **189** ha osservato che, per entrambe le questioni, manca "una puntuale identificazione delle norme censurate, del tutto assenti con riferimento alla seconda questione e inadeguatamente indicate per la prima, stante la inaccettabile genericità dei riferimenti al diritto nazionale (...) contenuti nelle conclusioni e non altrimenti ovviati dalla complessiva lettura della ordinanza".

La Corte ha rigettato alcune eccezioni di inammissibilità per *aberratio ictus* (sentenze nn. **7**, **22**, **35**, **194**; ordinanza n. **279**), inesatta individuazione dell'oggetto delle questioni (sentenza n. **35**) e carente motivazione sulla portata e sulla *ratio* della norma contestata (sentenza n. **56**).

Per la sentenza n. **22**, il rimettente "ha fatto riferimento a un comma (...) che non esiste, ma ha indicato esattamente il contenuto testuale della disposizione che intendeva sottoporre all'esame della Corte, riportandone con precisione le parole. (...) il giudice ha commesso un errore materiale nell'indicare gli estremi legislativi della norma censurata, ma ciò non preclude l'ammissibilità della questione, dato che l'ordinanza, riportandone il testo esatto, consente l'individuazione della disposizione censurata". La sentenza n. **56** ha riconosciuto la plausibilità dell'interpretazione offerta dal rimettente.

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* incomprensibile (sentenza n. **35**), oscuro (sentenza n. **35**), generico (sentenza n. **44**; ordinanza n. **189**), indeterminato (sentenza n. **44**; ordinanza n. **256**), ambiguo (ordinanza n. **256**), incerto (ordinanza n. **189**) e incongruente rispetto alle argomentazioni sviluppate (ordinanza n. **243**).

L'ordinanza n. **189** ha rilevato l'"indeterminatezza della pronuncia da adottare per eliminare i vizi di illegittimità costituzionale denunciati".

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 o ambiti riservati alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **31, 37, 44, 82, 148, 179**; ordinanze nn. **12 e 256**), ovvero connotato da valenza eminentemente creativa (ordinanza n. **233**); e al difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata alla violazione denunciata dal rimettente (sentenze nn. **166 e 219**; ordinanza n. **171**).

L'ordinanza n. **12** ha rilevato che “il *petitum*, tenuto conto del contenuto dell'intervento additivo richiesto dal rimettente, (...) si connota (...) per un cospicuo tasso di manipolatività, derivante dalla natura creativa e non costituzionalmente obbligata della soluzione evocata, in un ambito, quale quello dell'individuazione delle condotte punibili, della scelta e della quantificazione delle sanzioni amministrative, riservato alla discrezionalità del legislatore”. Per la sentenza n. **44**, il rimettente ha chiesto “un'addizione non a rime costituzionalmente obbligate, ma affidata (...) alla discrezionalità del legislatore”. La sentenza n. **82** ha imputato al rimettente di non avere posto in risalto “le ragioni idonee a rendere a rime costituzionalmente obbligate” l'auspicato intervento additivo il quale “si riverbera sulla determinazione del periodo di riferimento della retribuzione pensionabile, che esprime una scelta eminentemente discrezionale del legislatore”. La sentenza n. **148** ha rimarcato l'“impossibilità di ritenere (...) nella disposizione (...) invocata nelle ordinanze di rimessione come *tertium comparationis* (...) l'unica soluzione regolatoria della materia compatibile ed anzi imposta dai principi costituzionali”. Secondo la sentenza n. **166**, l'“indicazione di una soglia (fissa o proporzionale) e di un non superabile limite di riducibilità delle pensioni svizzere – ai fini di una *reductio ad legitimitatem* della disposizione impugnata, che ne impedisca l'incidenza su dette pensioni in misura che risulti lesiva degli evocati precetti convenzionali e nazionali –, come pure l'individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso, sono comunque necessarie, ma presuppongono, evidentemente, la scelta tra una pluralità di soluzioni rimessa, come tale, alla discrezionalità del legislatore”. La sentenza n. **179** ha sostenuto che all'anomalia sanzionatoria segnalata dai rimettenti “può porsi rimedio attraverso una pluralità di soluzioni tutte costituzionalmente legittime”; sicché “il rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario comporta una dichiarazione di inammissibilità delle questioni”. L'ordinanza n. **233** ha affermato che il rimettente, evocando una pluralità di opzioni, “rimesse all'apprezzamento discrezionale del legislatore e prive di un contenuto costituzionalmente imposto”, ha auspicato un intervento esulante dai compiti della Corte, “per la molteplicità di soluzioni che implica”. L'ordinanza n. **256** ha osservato che, “in considerazione della pluralità di soluzioni possibili, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata, l'intervento sollecitato (...) si caratterizza per un elevato tasso di manipolatività e comporta la scelta tra diverse opzioni che rispondono a differenti possibili modulazioni del bilanciamento degli interessi in gioco, la cui valutazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore”.

I Giudici hanno respinto numerose eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. **69 e 194**; ordinanza n. **279**) ovvero per la richiesta di interventi manipolativi preclusi alla Corte, in quanto rimessi alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **16, 124, 142, 194, 250, 272**) ovvero non costituzionalmente obbligati (sentenze nn. **56, 147, 249**; ordinanza n. **138**).

Secondo la sentenza n. **16**, “ciò che i rimettenti auspicano è non già l'intervento additivo, che l'Avvocatura dello Stato assume riservato alla discrezionalità del legislatore, ma un intervento demolitorio della normativa impugnata, che ne elimini il deprecato automatico impatto *in peius* sulle condizioni dei rapporti in corso. (...) ciò che richiedono i giudici *a quibus* non altro è che una declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa denunciata: provvedimento che proprio (e solo)” alla Corte “competete di adottare”. La sentenza n. **69** ha osservato che “le questioni sono formulate in modo lineare, senza incongruenze tra gli argomenti che le sorreggono e il *petitum*” e che quest'ultimo non risulta “affetto da vizi di oscurità”: infatti, il rimettente “ha domandato la pura e semplice dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa in questione, sul presupposto della sua indeterminatezza, ritenuta incompatibile con ciascuno dei principi e dei parametri costituzionali evocati. Attiene al merito delle questioni – di cui costituisce, anzi, il nucleo centrale – l'interrogativo se la denunciata indeterminatezza effettivamente sussista”. La sentenza n. **124** ha precisato che i rimettenti, “pur esplorando la praticabilità di una disciplina più flessibile, sollecitano (...) un intervento teso a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata e non a manipolarne il contenuto in modo non costituzionalmente obbligato”. Per la sentenza n. **142**, “il rimettente ha censurato la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della disciplina sanzionatoria, adducendo ampie argomentazioni e mostrando piena consapevolezza della giurisprudenza (...) secondo la quale le valutazioni sulla dosimetria della pena 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”. La sentenza n. **147** ha evidenziato che, nella prospettiva del rimettente, “la legalità costituzionale potrebbe essere ripristinata rimuovendo l’efficacia retroattiva sancita in sede di conversione del decreto-legge: il *petitum*, delimitato in questi termini, è puntuale e univoco e non investe l’alternativa tra molteplici opzioni di politica legislativa, che non spetta” alla Corte “sciogliere, in assenza di rime costituzionalmente obbligate”. La sentenza n. **194** ha reputato che il rimettente mira a una “pronuncia, di tipo manipolativo, che estenda ai lavoratori a tempo indeterminato del settore agricolo il trattamento comune di disoccupazione previsto dalla legge per i lavoratori degli altri settori. Tanto basta al fine di comprendere sia l’obiettivo perseguito dal giudice *a quo* sia il tipo di intervento” che la Corte “dovrebbe operare per conseguirlo”. 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”; l’esistenza della discrezionalità “non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte operate dal legislatore con riguardo al peculiare trattamento di disoccupazione previsto per i lavoratori (a tempo indeterminato) del settore agricolo”. La sentenza n. **249** ha giudicato l’eccezione “formulata in maniera generica e gravemente carente nella motivazione”. La sentenza n. **250** ha affermato che “la sussistenza della discrezionalità legislativa invocata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono”. La sentenza n. **272** ha chiarito che, “attraverso l’invocato intervento”, il rimettente ha censurato “l’irragionevolezza di un automatismo decisorio che impedirebbe di tenere conto degli interessi in gioco”; pertanto, il sindacato è limitato “alla verifica del fondamento costituzionale del denunciato meccanismo decisorio, senza alcuna interferenza sul contenuto di scelte discrezionali rimesse al legislatore”. Secondo l’ordinanza n. **279**, “essendo state sollevate questioni distinte, ancorché legate da pregiudizialità logica, la formulazione di un diverso *petitum*, con riferimento a ciascuna di esse, non ne comporta l’inammissibilità”.

La sentenza n. **179** ha riconosciuto che gli atti di promovimento formulano “*petita* determinati, individuando come soluzione costituzionalmente adeguata la parificazione del minimo edittale per il fatto non lieve al massimo edittale di pena previsto per il fatto lieve, così da superare i rilievi” contenuti nelle sentenze di inammissibilità nn. 148 e 23 del 2016. Fermi i profili di novità dell’odierno quesito, l’inammissibilità “era dovuta a una pluralità di vizi delle ordinanze di remissione, tra i quali l’indeterminatezza del *petitum* e la mancata individuazione di un trattamento sanzionatorio alternativo a quello in vigore, che consentisse (...) di sanare i vizi costituzionali lamentati”. I predetti vizi non sono stati riscontrati nelle ordinanze di remissione in cui i rimettenti “lamentano l’irragionevolezza e la sproporzione della divaricazione sanzionatoria che separa il minimo della pena per i fatti di non lieve entità concernenti le cosiddette droghe pesanti (...) e il massimo della pena previsto dal legislatore per i fatti di lieve entità concernenti tutte le sostanze stupefacenti”.

Nel rigettare una delle plurime questioni sollevate nei confronti della legge elettorale politica, la sentenza n. **35** ha puntualizzato che la richiesta addizione “non apparterebbe in radice ai poteri” della Corte, “spettando, semmai, alla discrezionalità del legislatore”.

Peculiare motivo di inammissibilità è il carattere incostituzionale della disciplina risultante dall’intervento richiesto alla Corte. In tal senso, la sentenza n. **149** ha precisato che l’eventuale accoglimento della questione “determinerebbe un assetto normativo caratterizzato da iniquità e irragionevolezza, poiché coloro che sono risultati vincitori nella procedura telematica, non solo perderebbero il beneficio ottenuto, ma non potrebbero neanche concorrere alla distribuzione del successivo finanziamento (...) riservato ai perdenti. Né a tale irrazionalità si potrebbe ovviare con un intervento” della Corte, che, “attesa la pluralità delle soluzioni ipotizzabili, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata (...), finirebbe con il sovrapporre la propria valutazione discrezionale a quella del legislatore”.

Le inesattezze o ambiguità riscontrate nell’indicazione del *petitum*, dell’oggetto e dei parametri non sempre conducono all’inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell’ordinanza renda chiaro il significato della questione posta, è la Corte stessa a operare una correzione (sentenze nn. **21**, **85**, **104**, **127**, **153**, **180**, **214**, **219**, **236**, **263**, **267**, **272**). In particolare, la sentenza n. **219** ha affermato che “la corretta individuazione del *petitum* richiede la lettura coordinata del dispositivo dell’ordinanza di remissione e della motivazione”. Per la sentenza n. **236**, le eventuali “distonie con i diversi dispositivi” delle ordinanze di remissione non sono decisive “se superate dal tenore della motivazione”.

La sentenza n. **85** ha osservato che l'“inesatta indicazione del parametro costituzionale invocato può (...) essere superata, in quanto dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione i termini della questione appaiono sufficientemente definiti”: benché le menzionate materie “armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie” non sembrino conferenti, tuttavia, dalla motivazione dell'atto di promovimento “appare chiaro che la censura riguarda la lamentata invasione della competenza esclusiva in tema di tributi statali” e che si tratta dunque della materia “sistema tributario [...] dello Stato”. La sentenza n. **127** ha puntualizzato che, “anche se lo sviluppo motivazionale dell'ordinanza non è esente (...) da qualche ambiguità”, “il rimettente chiede una pronuncia di accoglimento con effetti limitati al solo reato oggetto del giudizio *a quo*”. La sentenza n. **180** ha chiarito che, “ancorché le argomentazioni svolte dal rimettente vertano esclusivamente sulla non necessità dell'intervento chirurgico ai fini della rettifica anagrafica”, “il *petitum* formulato nel dispositivo di detta ordinanza è volto alla caducazione della previsione relativa alle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali della parte istante. Con ciò il rimettente appare invocare un intervento più ampio di quello illustrato nelle proprie motivazioni, in quanto volto ad escludere la previsione della necessità delle stesse modificazioni, quali che siano le modalità (chirurgiche, ormonali o congenite) attraverso le quali le stesse siano intervenute”. Secondo la sentenza n. **219**, “la richiesta del rimettente va intesa come volta ad ottenere una pronuncia additiva”. La sentenza n. **267** ha delimitato l'oggetto del giudizio in “coerenza al *petitum* della società ricorrente nel processo principale” e “nei limiti della rilevanza”, escludendo che vi fosse una questione su cui la Corte doveva pronunciarsi in relazione ai commi non investiti dalle censure del rimettente.

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate su un'erronea, incompleta o lacunosa ricostruzione (ordinanze nn. **11**, **79**, **88**, **184**, **243**, **244**) e conseguente mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento (sentenza n. **149**; ordinanza n. **55**).

L'ordinanza n. **11** ha riscontrato l'incompleta ricostruzione dei “termini della controversia”. L'ordinanza n. **79** ha sostenuto che l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento “compromette irrimediabilmente l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza della questione”. L'ordinanza n. **88** ha rilevato che, “nel momento in cui il giudice *a quo* ha deciso la rimessione della questione di legittimità costituzionale, il legislatore aveva già modificato (...) la disposizione oggetto di censura, proprio al fine di adeguare il quadro normativo alle sentenze” nn. 205 del 2011 e 1 del 2008; pertanto, “l'erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento” ha minato “irrimediabilmente l'*iter* argomentativo posto a base della valutazione di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni”. La sentenza n. **149** ha sottolineato che la nuova disciplina “introduce novità non marginali nel complesso normativo in esame e quindi la prospettazione della questione (...) non poteva prescindere dalla verifica del suo impatto sulle situazioni soggettive e sui valori che venivano in gioco. Ciò tanto più ove si consideri che tale disciplina è sensibilmente più favorevole al contribuente-creditore, cosicché occorre spiegare perché la si sia ritenuta irrilevante, e quindi tale da non far venire meno il *vulnus* costituzionale denunciato, e ciò nonostante non meritevole di impugnazione”. L'ordinanza n. **184** ha precisato che “lo iato editale tra le pene previste rispettivamente al comma 1 e al comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, quale risulta nella misura attuale e oggetto di censura, non è soltanto frutto degli effetti della sentenza n. 32 del 2014 (...), ma anche di interventi del legislatore, precedenti e successivi”. Per l'ordinanza n. **243**, l'atto di promovimento, “pur trovandosi di fronte a una materia regolata da un articolato intreccio di provvedimenti legislativi succedutisi nel tempo” e di atti della Conferenza Stato-Regioni, “non si pone il problema di identificare compiutamente le fonti della disciplina”; di conseguenza, “rivolge le proprie censure verso norme che non riguardano alcuno” degli specifici profili in considerazione, “in luogo di chiedersi in quali termini, costituzionalmente obbligati, occorrerebbe intervenire sulla pertinente disciplina (...), per porre rimedio ai difetti lamentati”. La lacunosa ricostruzione del quadro normativo è sfociata nella formulazione di censure indirizzate verso un “bersaglio erroneo” e di un *petitum* “incongruente rispetto alle argomentazioni”.

Eccezioni di inammissibilità per carente ricostruzione del quadro normativo sono state disattese dalle sentenze nn. **23**, **142**, **246**.

5. La riproposizione delle questioni

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

La riproposizione, di per sé, non presenta problemi di ammissibilità poiché non è preclusa 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. **44** ha dichiarato inammissibile una questione che la sentenza n. 114 del 2015 aveva deciso nello stesso senso per non avere il rimettente “fornito alcuna motivazione circa le ragioni per cui, nel caso sottoposto al suo giudizio, riteneva di dover applicare” la norma censurata. Infatti, l’ordinanza di rimessione che ha nuovamente sollevato la medesima questione nel corso dello stesso giudizio “non ha corretto il difetto di motivazione sulla rilevanza” e non ha fornito alcun elemento nuovo e aggiuntivo “al fine di descrivere con maggiore chiarezza la fattispecie concreta, anche se, in assenza di adeguata documentazione, il giudice rimettente ben avrebbe potuto esercitare i poteri istruttori d’ufficio di cui dispone”. Pertanto, la Corte ha constatato la persistenza dei motivi che la avevano già indotta a pronunciarsi per l’inammissibilità del quesito. La sentenza n. **134** ha ritenuto non fondate talune questioni giudicate inammissibili dalla sentenza n. 241 del 2014 per il carattere apodittico della motivazione e per il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata. Nella specie, non sono state eccepite né riscontrate cause di inammissibilità, avendo i Giudici dovuto “escludere che l’ordinanza introduttiva (...) soffra delle medesime carenze” precedentemente ravvisate. La sentenza n. **239** ha rigettato le questioni che l’ordinanza n. 118 del 2016 aveva reputato manifestamente inammissibili per carenze motivazionali dell’atto di promovimento.

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.

La sentenza n. **119** ha considerato inammissibile, per difetto di rilevanza e per carente motivazione sul punto, una questione rispetto alla quale l’ordinanza n. 75 del 2014 aveva demandato al rimettente una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza alla luce dello *ius superveniens* incidente sul quadro normativo di riferimento.

“Esiste una preclusione solo nel caso della riproposizione della stessa questione nel corso del medesimo giudizio”: “questo nel caso in esame non è avvenuto”. Così la sentenza n. **99**, ove, nel valutare come priva di fondamento un’eccezione erariale di inammissibilità, la Corte ha osservato che “le precedenti pronunce di manifesta infondatezza, evocate dall’Avvocatura generale”, “come anche quella più recente di inammissibilità”, “non comportano alcun effetto impeditivo nei confronti di successive censure, pure analoghe, relative alla stessa norma”.

Al di fuori delle menzionate ipotesi di riproposizione vige il principio scolpito dall’art. 137, terzo comma, Cost. che vieta la possibilità di impugnare le decisioni della Corte. In proposito, l’ordinanza n. **184** ha sanzionato come manifestamente inammissibile una questione consistente in una “censura degli effetti della sentenza (...) n. 32 del 2014, di cui costituisce un improprio tentativo di impugnazione”. Tale tentativo “si risolve nel contestare l’affermazione della citata sentenza (...) sulla ripresa dell’applicazione della normativa precedente a quella dichiarata costituzionalmente illegittima ex art. 77 Cost. data l’inidoneità dell’atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi; (...) tuttavia, contraddittoriamente, lo stesso giudice *a quo* vorrebbe far salvi gli effetti *in bonam partem* della medesima sentenza (...), connessi alla ripresa di vigore della precedente disciplina sanzionatoria sui fatti non lievi riguardanti le cosiddette droghe leggere”. L’inammissibile tentativo di impugnazione di una sentenza della Corte è risultato così fondato su una “motivazione contraddittoria e illogica”. I Giudici hanno stigmatizzato la richiesta di ripristinare “una disciplina sanzionatoria contenuta in una disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima per vizi procedurali di tale gravità” da determinarne l’inidoneità a innovare l’ordinamento.

6. L’oggetto delle questioni di legittimità costituzionale

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

Nel 2017 **143** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **13** pronunce hanno riguardato leggi di Regioni ordinarie (sentenze nn. **30, 47, 85, 89, 108, 121, 218, 246**; ordinanze nn. **11** e **61**) e speciali (sentenze nn. **37, 52, 161**) e **2** decisioni si sono occupate di leggi delle Province autonome (sentenza n. **193**;

ordinanza n. **200**).

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

La sentenza n. **258** ha ritenuto inammissibile una questione avente ad oggetto “disposizioni di rango regolamentare, prive di forza di legge, sottratte, quindi, al sindacato di legittimità”.

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata comporta il venir meno dell’oggetto della questione e la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **34, 71, 137, 211**): infatti, in ragione dell’efficacia *ex tunc* con la quale la norma censurata è stata espunta dall’ordinamento, il giudice *a quo* non deve valutare la perdurante rilevanza delle questioni, valutazione questa che, sola, potrebbe giustificare la restituzione degli atti al rimettente. La carenza di oggetto può dirsi, invece, originaria nei casi in cui la dichiarazione di incostituzionalità preceda la proposizione della questione (ordinanza n. **38**).

La modifica (o l’abrogazione) 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. **25, 61, 64, 96, 102, 131, 141, 144, 145, 158, 168, 200**). Secondo la costante giurisprudenza richiamata dall’ordinanza n. **200**, “deve essere ordinata la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché questi proceda ad un rinnovato esame dei termini della questione, qualora all’ordinanza di rimessione sopravvenga una modificazione della norma costituzionale invocata come parametro di giudizio, ovvero della disposizione che integra il parametro costituzionale oppure qualora il quadro normativo subisca considerevoli modifiche, pur restando immutata la disposizione censurata”.

Talvolta la Corte ha considerato le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **84, 86, 89, 246, 251, 253, 257**; ordinanza n. **55**). Secondo la sentenza n. **253**, “non va disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* quando il mutamento del quadro normativo è palesemente ininfluenza nel processo principale”.

La sentenza n. **86** ha evidenziato che, in data successiva all’ordinanza di rimessione, la legge n. 124 del 2015 ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo per la riforma delle camere di commercio e che la delega è stata esercitata con l’emanazione del decreto legislativo n. 219 del 2016. “Le norme sopravvenute non hanno tuttavia modificato il censurato art. 7, comma 20; ciò è sufficiente ad escludere che lo *ius superveniens* imponga la restituzione degli atti. Peraltro, benché sia indubbio che (...) detto decreto legislativo abbia avviato una profonda riforma dell’intero sistema camerale (...), lo stesso neppure ha introdotto innovazioni in grado di rendere anche solo opportuna una rivalutazione delle censure da parte del rimettente”. La sentenza n. **89**, nel respingere la richiesta regionale di dichiarare la cessazione della materia del contendere a seguito della sopravvenuta legge abruzzese n. 16 del 2017, ha precisato che, nel giudizio in via incidentale, “la normativa sopravvenuta potrebbe, al più, venire in rilievo ai fini della restituzione degli atti al giudice rimettente per un nuovo vaglio delle questioni”. Tuttavia, nella specie, indipendentemente dalla circostanza che “la novella regionale produce norme e meccanismi contabili elusivi dei medesimi precetti (...) invocati”, lo *ius superveniens* non ha inciso sulle disposizioni censurate. La sentenza n. **246** ha rimarcato come il rimettente abbia ritenuto lo *ius superveniens* “ininfluente nella valutazione di legittimità degli atti amministrativi pregressi, alla stregua del principio *tempus regit actum*”. La sentenza n. **253** ha sottolineato che lo *ius superveniens*, il quale introduce una regola che supera “gli stessi limiti entro cui sono state formulate le odierne questioni”, “non determina effetti sul presente giudizio incidentale, perché non può trovare applicazione nel giudizio *a quo*, contenendo una normativa processuale soggetta al principio *tempus regit actum*”. Secondo la sentenza n. **257**, la sopravvenuta abrogazione sia della disposizione impugnata sia di quella indicata come *tertium comparationis* non ha effetto sul giudizio incidentale, in quanto, “in ragione del principio *tempus regit actum*, il giudice rimettente è tenuto a effettuare la valutazione del decreto presidenziale alla luce della disciplina processuale vigente al momento della sua emanazione”.

Infine, in linea con una giurisprudenza ormai consolidata, le sentenze nn. **35** e **249** hanno ribadito l’irrelevanza degli inconvenienti di fatto nel giudizio costituzionale.

7. Il parametro del giudizio

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

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV, si segnala che l'ordinanza n. 24 ha disposto – in riferimento a una questione avente ad oggetto l'art. 2 della legge n. 130 del 2008, nella parte in cui autorizza alla ratifica e rende esecutivo l'art. 325, par. 1 e 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, come interpretato dalla sentenza Taricco della Corte di giustizia – il rinvio pregiudiziale per l'interpretazione delle citate norme europee, sospendendo il giudizio incidentale. “In presenza di un persistente dubbio interpretativo sul diritto dell'Unione, che è necessario risolvere per decidere la questione di legittimità costituzionale”, la Corte ha infatti ritenuto “opportuno sollecitare un nuovo chiarimento da parte della Corte di giustizia sul significato da attribuire all'art. 325 del TFUE sulla base della sentenza resa in causa Taricco”. L'ordinanza n. 48 ha ribadito la giurisprudenza, “fondata sull'art. 11 della Costituzione e costante a partire dalla sentenza n. 170 del 1984”, secondo cui “il giudice nazionale deve dare piena e immediata attuazione alle norme dell'Unione europea provviste di efficacia diretta” e “non applicare, in tutto o anche solo in parte, le norme interne ritenute con esse inconciliabili, previo – ove occorra – rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE per dirimere possibili dubbi riguardo all'esistenza di tale contrasto; “la non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite”, sindacabile unicamente dalla Corte, “del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona”. Nella riferita prospettiva, “la questione di compatibilità comunitaria (oggi con il diritto dell'Unione europea) costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio principale e, pertanto, la rilevanza di cotesta questione”. La sentenza n. 111 ha puntualizzato che la “non applicazione delle disposizioni di diritto interno, non equiparabile in alcun modo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità delle stesse (...), rientra (...) tra gli obblighi del giudice nazionale, vincolato all'osservanza del diritto dell'Unione europea e alla garanzia dei diritti che lo stesso ha generato, con il solo limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona”.

Sull'attuale assetto dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo si è, infine, diffusamente soffermata la sentenza n. 269. L'affermazione giurisprudenziale secondo cui “il contrasto con il diritto dell'Unione europea, attenendo alla operatività della norma oggetto degli incidenti di costituzionalità, investe la rilevanza delle questioni, onde di esso ogni giudice, nel sollevarle, deve farsi carico ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, pena l'inammissibilità delle questioni”, impone di precisare i limiti entro i quali la previa delibazione del contrasto deve ritenersi prescritta al rimettente a pena di inammissibilità, “specie se tale contrasto sia oggetto di una specifica richiesta della parte ricorrente”. Il contrasto con il diritto europeo “condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* – e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima (...) – soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto. (...) qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale”, spettando alla Corte costituzionale “valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario”. Pertanto, “ove la legge interna collida con una norma dell'Unione europea, il giudice – fallita qualsiasi ricomposizione del contrasto su base interpretativa, o, se del caso, attraverso rinvio pregiudiziale – applica direttamente la disposizione dell'Unione europea dotata di effetti diretti, soddisfacendo, ad un tempo, il primato del diritto dell'Unione e lo stesso principio di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.), dovendosi per tale intendere la disciplina del diritto che lo stesso sistema costituzionale gli impone di osservare ed applicare. Viceversa, quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione

europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale”, riservata alla esclusiva competenza della Corte, “senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo”. Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, poi, ha acquisito efficacia giuridica vincolante, equiparata a quella dei Trattati, la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, “dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (...). 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”. Pertanto, “le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes*” della Corte, “anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell’architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex artt. 11 e 117 Cost.*), secondo l’ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali”. D’altra parte, “la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali. (...) di fronte a casi di doppia pregiudizialità – vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell’Unione –, la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell’Unione non osta al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria; di adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico dell’Unione; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell’Unione”. In linea con questi orientamenti, la Corte ritiene che, “laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell’Unione”.

Il tema dei rapporti tra ordinamento interno e norme della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU) è stato affrontato nelle sentenze nn. **43, 68, 109, 263**.

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **43**, “al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale interposta, egli deve investire” la Corte “della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell’art. 117, primo comma”. La sentenza n. **109** ha ribadito che, nell’attività interpretativa demandatagli dall’art. 101, secondo comma, Cost., “il giudice comune ha il dovere di evitare violazioni della Convenzione europea e di applicarne le disposizioni, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti di quest’ultima (...). In tale attività, egli incontra, tuttavia, il limite costituito dalla presenza di una legislazione interna di contenuto contrario alla CEDU: in un caso del genere – verificata l’impraticabilità di una interpretazione in senso convenzionalmente conforme, e non potendo disapplicare la norma interna, né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione e, pertanto, con la Costituzione, alla luce di quanto disposto dall’art. 117, primo comma, Cost. – deve sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna, per violazione di tale parametro”. La sentenza n. **263** ha confermato che le norme della CEDU, nel significato loro attribuito, con giurisprudenza consolidata, dalla Corte di Strasburgo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione, integrano, quali norme interposte, l’art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

L’art. 117, primo comma, Cost. è stato altresì evocato nei giudizi conclusi con le sentenze nn. **16, 31, 51, 83, 94, 121, 122, 123, 166, 176, 179, 180, 199, 236, 241, 250, 253, 267, 272, 275** e con le ordinanze nn. **2, 34, 71, 95, 97, 138, 158, 167, 248**.

Le questioni esaminate dall’ordinanza n. **46** sono state proposte anche in relazione agli artt. 3 e 48 della

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, senza riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. Le questioni decise dall'ordinanza n. **48** sono state sollevate in riferimento agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in assenza di richiamo all'art. 117, primo comma, Cost. La sentenza n. **254** ha affrontato una questione proposta in riferimento all'art. 36 Cost. ma riferita anche ai principi sulle giuste ed eque condizioni di lavoro di cui all'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, evocati "a supporto argomentativo della violazione di tale (...) parametro". La sentenza n. **258** ha trattato questioni sollevate, in assenza di formale riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per pretesa violazione, tra gli altri, degli artt. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone disabili, 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata ipotizzata anche la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **30, 47, 52, 84, 85, 121, 218, 246**; ordinanze nn. **11** e **200**). La sentenza n. **85** ha ritenuto conveniente "esaminare per prime, per la loro potenziale natura assorbente, le censure di violazione della competenza esclusiva attribuita allo Stato".

Il contrasto con disposizioni degli statuti delle autonomie speciali è stato prospettato nelle questioni trattate dalla sentenza n. **37**.

Meno frequente è risultata, invece, la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **47, 85, 86, 89**; ordinanza n. **61**).

Secondo le sentenze nn. **5** e **250**, la questione promossa in riferimento all'art. 136 Cost. deve essere esaminata per prima: essa, infatti, "riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre, proprio perché attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione".

Infine, si segnalano le sentenze nn. **84, 104, 127** in materia di delega legislativa nonché le sentenze nn. **16** e **236** sulla sindacabilità dei presupposti di esercizio del potere di decretazione d'urgenza. La sentenza n. **16** ha puntualizzato che la censura di violazione dell'art. 77 Cost., "ancorché prospettata dal Tribunale *a quo* solo in via residuale, va esaminata con carattere di priorità, per essere logicamente pregiudiziale rispetto ad ogni altra doglianza, configurandosi come potenzialmente assorbente della sua valutazione in caso di eventuale accoglimento".

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 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. Così, i Giudici, in ossequio alla regola di conservazione degli atti giuridici, hanno confermato che, in linea di principio, "le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)" (sentenze nn. **42** e **69**). La sentenza n. **42** ha altresì 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" (in termini simili le sentenze nn. **180** e **194**). Pertanto, "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" e, "ove sia improbabile o difficile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata", la questione deve essere scrutinata nel merito, ciò che si rivela necessario "pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile" (in senso analogo la sentenza n. **53**). La sentenza n. **83** ha confermato che, "quando il rimettente si prospetta la via dell'interpretazione adeguatrice, ma esclude che essa sia percorribile, la questione che ne deriva non può ritenersi inammissibile a causa della erroneità di tale conclusione" (similmente la sentenza n. **268**). In questo caso, infatti, "il giudice *a quo* ha assolto al proprio dovere di motivazione sui requisiti di ammissibilità, e lo stabilire se l'interpretazione conforme è o

non è praticabile attiene al merito della questione (...), non alla sua ammissibilità”. Al contrario, come ha precisato la sentenza n. **268**, “laddove l’univoco tenore letterale della disposizione precluda un’interpretazione conforme, s’impone il sindacato di legittimità costituzionale”. La sentenza n. **86** ha rammentato che grava sul giudice l’onere di fornire un’interpretazione costituzionalmente orientata della norma sospettata di illegittimità.

Sulla base degli enunciati principi, lo scrutinio del merito delle questioni è risultato precluso dalla mancata o inadeguata sperimentazione da parte del giudice *a quo* della praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base degli ipotizzati dubbi di legittimità costituzionale e tale da determinarne il superamento, o da renderli comunque non rilevanti nei casi di specie (sentenze nn. **45** e **253**; ordinanze nn. **58** e **97**).

La sentenza n. **45** ha riscontrato l’“inadempimento dell’onere di sperimentare la praticabilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata” poiché il giudice *a quo* ha erroneamente presupposto l’“esistenza di un diritto vivente che lo avrebbe costretto necessariamente verso l’esegesi che egli sospetta affetta da incostituzionalità”. Per l’ordinanza n. **97**, “la possibilità di una interpretazione della norma censurata costituzionalmente conforme” è “individuabile nell’esegesi giurisprudenziale” da cui il rimettente si discosta. Secondo la sentenza n. **253**, “la soluzione interpretativa prescelta dal rimettente non corrispondeva a un diritto vivente, da porsi a fondamento dei dubbi di legittimità costituzionale, ma si esauriva nella scelta di quella sola, tra le opzioni interpretative praticabili e di fatto praticate, che il rimettente stesso riteneva viziata da illegittimità costituzionale. Una simile scelta, per potersi ritenere compatibile con il dovere del rimettente di interpretare la normativa in senso conforme alla Costituzione (...), avrebbe dovuto fondarsi su un accurato ed esaustivo esame delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale, se del caso per discostarsene motivatamente. Solo se avviene ciò infatti si può dire che l’interpretazione adeguatrice è stata davvero consapevolmente esclusa dal rimettente”. Pertanto, le questioni sono state poste “senza tenere conto della possibilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata (certamente compatibile con la lettera della legge e la cornice normativa entro cui essa si inserisce)”.

La Corte ha, invece, proceduto a esaminare il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma denunciata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti che l’ordinamento pone all’attività ermeneutica. In proposito, rileva il consolidato insegnamento secondo cui l’“univoco tenore letterale della norma impugnata preclude un’interpretazione adeguatrice, che deve, pertanto, cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale” (sentenza n. **82**). La sentenza n. **83** ha ribadito che “l’obbligo di addivenire ad un’interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all’incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca (...). L’interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un’indubbia priorità su ogni altra (...), ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell’esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il dubbio di costituzionalità non potrà essere risolto in via ermeneutica” (in termini simili anche la sentenza n. **258**).

La sentenza n. **20** ha escluso di poter rimproverare al rimettente la mancata sperimentazione di un’interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni denunciate poiché egli ha “articolato le ragioni testuali, sistematiche e di ordine costituzionale” che impongono l’esegesi posta a fondamento della questione e “in linea con il diritto vivente, quale risultante dalla sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione”. Per la sentenza n. **53**, il rimettente “non trascura di sperimentare un’interpretazione costituzionalmente orientata e offre una motivazione adeguata sugli ostacoli che a tale interpretazione si frappongono. Il giudice *a quo*, infatti, ritiene che la stessa sia preclusa dal tenore letterale delle disposizioni e dalla lettura accreditata in sede amministrativa”. La sentenza n. **68** ha riconosciuto che la chiarezza della censurata previsione legislativa “non lascia all’interprete alcun margine di interpretazione correttiva”. Secondo la sentenza n. **255**, l’“effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata – ancorché risolto con esito negativo per l’ostacolo non immotivatamente ravvisato dal giudice *a quo* nella lettera e nella natura della disposizione denunciata – consente (...) di superare il vaglio di ammissibilità”. Infatti, la “correttezza o meno della esegesi, non *secundum Constitutionem*, presupposta dal rimettente, attiene, invece, al merito e, cioè, alla successiva verifica di fondatezza o non della questione”.

La sentenza n. **258** ha condiviso la premessa del rimettente per cui “non è possibile fornire della norma censurata un’interpretazione costituzionalmente orientata”. La sentenza n. **268** ha valutato come corretto il modo di procedere del rimettente che ha ravvisato “nel tenore testuale della disposizione un impedimento ad un’interpretazione compatibile con i parametri costituzionali invocati”.

In taluni casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso o inadeguato espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **42, 43, 69, 82, 83, 180, 194, 208, 213, 218, 241, 254**; ordinanza n. **54**).

La sentenza n. **43** ha osservato che il rimettente “si diffonde in un tentativo di interpretazione della disposizione impugnata conforme alla Costituzione e alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, concludendo, al termine di un articolato ragionamento, per la sua impraticabilità” e che alla detta esegesi ostano “tanto il chiaro tenore letterale della disposizione (...) quanto l’intenzione del legislatore”. Pertanto, il giudice *a quo* correttamente si è “astenuto dal praticare una interpretazione convenzionalmente orientata che lo avrebbe indotto a estendere la portata applicativa della disposizione impugnata senza coinvolgere previamente” la Corte. La sentenza n. **69** ha sostenuto che “non osta all’ammissibilità delle questioni la possibilità di interpretazioni alternative della normativa sospettata di incostituzionalità, come quelle prospettate da alcune parti del giudizio. L’enunciazione, da parte del giudice *a quo*, di argomenti testuali, logici, sistematici e storici denota che è stato esperito in concreto un tentativo di utilizzare tutti gli strumenti interpretativi per saggiare la possibilità di esegesi alternative, eventualmente conformi a Costituzione”. La “verifica della possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione oggetto del giudizio (...) è stata tentata e consapevolmente scartata dal rimettente. Ciò non esclude che, nell’esaminare il merito della questione”, la Corte “sia a sua volta tenuta a verificare l’esistenza di alternative ermeneutiche, che consentano di interpretare la disposizione impugnata in modo conforme alla Costituzione”. Secondo la sentenza n. **83**, il rimettente “ha dichiaratamente escluso che la formulazione della norma lasciasse un margine interpretativo” in senso costituzionalmente conforme, sicché, ferma l’ammissibilità della questione, “rimane da verificare se davvero la disposizione censurata non si presti all’interpretazione” adeguatrice. Per la sentenza n. **194**, “il fatto che il rimettente abbia consapevolmente reputato che il tenore letterale della disposizione censurata imponga” la prescelta interpretazione e “ne impedisca altre, eventualmente conformi a Costituzione, non rileva ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale”. La sentenza n. **208** ha evidenziato come il rimettente abbia ritenuto che “la possibilità di dare un’interpretazione della disposizione impugnata tale da far superare il denunciato contrasto fosse preclusa dal testo normativo”. A giudizio della sentenza n. **213**, “attesa la univocità delle disposizioni censurate”, “non suscettibili di letture alternative”, “non vi era, nella specie, spazio per un tentativo di esegesi adeguatrice che possa addebitarsi alla rimettente di aver omesso”. La sentenza n. **254** ha riconosciuto che il rimettente “non ha mancato (...) di prospettarsi, e di verificare, la possibilità di una lettura costituzionalmente orientata” della censurata disposizione e “ha ritenuto di escluderla: soluzione, questa, la cui condivisibilità o meno attiene al merito – ma preclude, evidentemente, la chiesta declaratoria di inammissibilità – della questione”.

L’attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non determina, tuttavia, un’acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere del Collegio di censurare l’erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si vedano nel senso dell’inammissibilità le sentenze nn. **68 e 161** e della manifesta infondatezza le ordinanze nn. **117, 138, 238**. Le sentenze nn. **35, 83, 194, 207, 208, 213, 250** hanno giudicato infondate altrettante questioni per l’erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dal rimettente, che è stato così distolto dal suo dovere di interpretare le norme in senso costituzionalmente conforme (sentenza n. **83**). Le sentenze interpretative di rigetto nn. **29, 42, 53, 69, 86, 180, 254, 255, 271** hanno fornito l’esegesi conforme a Costituzione delle censurate disposizioni. La sentenza n. **29** ha rimarcato “la non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi” che la legge riconosce al giudice. La sentenza n. **254** ha osservato che la questione è stata “sollevata sul presupposto di una (sia pur letteralmente possibile, ma comunque errata) esegesi contra *Constitutionem* della norma”.

Il potere-dovere dell’autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali ha indotto 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, ciò che evidenzia un uso improprio dell’incidente di costituzionalità (ordinanze nn. **58, 97, 266**).

Rigettando un'eccezione di inammissibilità per asserita richiesta di avallo interpretativo, la sentenza n. **259** ha replicato che il rimettente “ben può scegliere di uniformarsi a un'interpretazione che rappresenta diritto vivente e richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali”.

Diversa è la prospettiva per la Corte e per il giudice qualora si sia formato un diritto vivente, definibile come l'interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa. Nei casi in cui si afferma, prevalendo su altre possibili opzioni ermeneutiche, il diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e viene esso stesso a porsi come oggetto di scrutinio, mentre per il giudice si profila l'alternativa tra seguire un'interpretazione adeguatrice (quando la ritiene possibile) o sollevare questione di costituzionalità della norma vivente. La sentenza n. **122** ha ribadito che, “in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* – se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la vigenza di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali – 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”. Analogamente, l'ordinanza n. **266** ha affermato che, “in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, ma non condiviso dal giudice rimettente perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha facoltà di scegliere tra l'adozione di una diversa interpretazione e la proposizione della questione di legittimità costituzionale sulla disposizione, interpretandola alla luce di quel medesimo orientamento, assunto in termini di diritto vivente”.

La sentenza n. **53** ha puntualizzato che “la soluzione conforme a Costituzione è praticabile e doverosa, in assenza di un orientamento diffuso, idoneo a costituire diritto vivente”; e che al rango di diritto vivente “non assurgono le indicazioni operative offerte dall'INPS, che è parte del contenzioso e si è limitato a dar conto, senza altre specificazioni, di una lettura concordata con il Ministero del lavoro e imposta dal combinato disposto delle proposizioni normative impugnate”. In ogni caso, “l'eventuale diversa applicazione data dall'INPS alla norma censurata non vincola il giudice nella sua istituzionale funzione interpretativa della legge (...), soprattutto quando si possa esplorare un'interpretazione adeguatrice che (...) preservi la compatibilità della norma denunciata” con gli evocati principi. La sentenza n. **84** ha qualificato la lettura del dato normativo presupposta dal rimettente come “diritto vivente, risultando ormai unanimemente accolta dalla giurisprudenza amministrativa”. La sentenza n. **177** ha osservato che, per la sua “uniformità e costanza nel tempo”, la descritta interpretazione della denunciata disposizione “integra il diritto vivente, sicché correttamente il giudice *a quo* pone in riferimento ad essa il suo dubbio di legittimità costituzionale”. La sentenza n. **242**, nel condividere l'assunto secondo cui la contestata interpretazione “si è consolidata in diritto vivente”, ha sottolineato che il rimettente, ritenendo di “non potersi distaccare da tale indirizzo esegetico ma dubitando della conformità a Costituzione della norma in esame”, “sottopone la stessa a scrutinio di costituzionalità”. La sentenza n. **254** ha affermato che l'esegesi estensiva della censurata disposizione, “ritenuta preclusa” dal rimettente ma “invece condivisa da parte della giurisprudenza di merito e della dottrina”, “si è ormai consolidata in termini di diritto vivente per effetto di alcuni successivi e risolutivi interventi del giudice della nomofilachia”, sicché la norma già “vive e si riflette” nell'interpretazione costituzionalmente adeguata.

La sentenza n. **122** ha così disatteso l'eccezione di inammissibilità di questioni asseritamente tese ad aggirare un indirizzo della giurisprudenza di legittimità, del cui consolidamento il rimettente ha preso atto per sollecitare lo scrutinio: “tenuto conto del numero e dell'uniformità delle decisioni della Corte di cassazione in materia, non è in effetti contestabile che – conformemente a quanto sostenuto dal rimettente – debba registrarsi l'avvenuta formazione di un diritto vivente (...). Si deve, di conseguenza, escludere che possa rimproverarsi al giudice *a quo* di non aver optato per una diversa interpretazione, più aderente ai parametri costituzionali evocati – interpretazione che lo stesso giudice ha, peraltro, già sperimentato in precedenza, senza successo – sussistendo detto onere solo in assenza di un contrario diritto vivente”.

9. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Nel 2017 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate. Infatti, delle **143** pronunce che hanno riguardato fonti legislative statali, **132** hanno registrato l'intervento dell'Avvocatura dello Stato.

Delle **13** decisioni che hanno interessato leggi regionali, **1** ha attestato l'intervento della difesa regionale

e **6** la costituzione in giudizio della Regione, quale parte del processo *a quo*.

Delle **2** pronunce che hanno investito leggi provinciali, **1** 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 di alcune parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, risultano costituite in **80** decisioni.

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* risultano avere spiegato intervento in **7** pronunce.

Per costante giurisprudenza, richiamata dalla sentenza n. **86**, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. La sentenza n. **56** ha rammentato che il termine, fissato dall'art. 3 delle norme integrative, di venti giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'ordinanza di rimessione "ha natura perentoria e dalla sua violazione consegue, in via preliminare e assorbente, l'inammissibilità degli atti di costituzione depositati oltre la sua scadenza". L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **69** ha ribadito che, secondo l'art. 4, comma 4, delle norme integrative, "l'atto di intervento deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio" e che il termine "ha natura perentoria". Alla suddetta perentorietà si ricollega l'inammissibilità di un'eventuale istanza di rimessione in termini.

L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **35** ha dichiarato inammissibile, per tardività, l'intervento spiegato dal CODACONS e, in proprio, dal suo legale rappresentante Giuseppe Orsini in taluni dei giudizi ivi decisi. La sentenza n. **56** ha sanzionato, per il suo carattere tardivo, la costituzione di una delle parti del processo *a quo*. L'ordinanza allegata alla sentenza n. **69** ha ritenuto inammissibile, anche per tardività, l'intervento di Ignazio Messina & C. spa e Costa Crociere spa, le quali "hanno depositato atto di intervento (...) ben oltre il previsto termine perentorio, decorrente dalla data di pubblicazione dell'ordinanza" di rimessione. La sentenza n. **86** ha giudicato inammissibile, per tardività, la costituzione in giudizio della Stazione Sperimentale per l'industria delle conserve alimentari, Azienda Speciale della Camera di commercio di Parma, parte nel giudizio *a quo*. La sentenza n. **250** ha dichiarato inammissibili perché tardivi – "in quanto effettuati con un atto depositato (...) ben oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale degli atti introduttivi dei giudizi previsto dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative" – gli interventi, in tutti i giudizi, del CODACONS e di G. P., nella qualità di pensionato.

Ai fini della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il costante indirizzo 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 – soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura; (...) pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla 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*" (ordinanza del 7 dicembre 2016 allegata alla sentenza n. **16**; in termini analoghi le ordinanze del 10, 24 gennaio, 22 febbraio e 24 ottobre 2017 allegate alle sentenze nn. **29**, **35**, **69**, **250** nonché la sentenza n. **85**). L'ordinanza allegata alla sentenza n. **35** ha precisato che il menzionato orientamento è stato espresso "anche in relazione alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria" (ugualmente l'ordinanza allegata alla sentenza n. **250**). Lo stesso provvedimento ha poi ribadito che non è ammesso "l'intervento nel giudizio di legittimità costituzionale di parti di giudizi diversi da quelli nei quali sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale, anche se suscettibili di essere definiti dalle medesime disposizioni oggetto di censura". Infatti, "non è sufficiente la circostanza che i richiedenti abbiano instaurato un giudizio identico, per oggetto, a quelli dai quali originano le questioni (...) poiché l'ammissibilità di interventi di terzi, titolari di interessi, analoghi o identici a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe in tal caso con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il loro accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione" da parte del giudice *a quo*. Analogamente, l'ordinanza allegata alla sentenza n. **69** ha chiarito che "non incide sulla posizione dei terzi aspiranti intervenienti il fatto che il giudizio di cui sono parti sia stato sospeso in

attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale scaturita da altro giudizio, perché altrimenti sarebbe eluso il carattere incidentale” del giudizio di costituzionalità. La sentenza n. **85** ha richiamato l’insegnamento secondo cui, in base agli artt. 25 della legge n. 87 del 1953 e 3 delle norme integrative, “nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono costituirsi i soggetti che erano parti del giudizio *a quo* al momento dell’ordinanza di rimessione”.

La sentenza n. **16**, confermando l’allegata ordinanza dibattimentale, ha dichiarato inammissibile l’intervento *ad adiuvandum* della Federazione Nazionale delle Imprese Elettrotecniche ed Elettroniche (ANIE), la quale “non è stata parte nel giudizio *a quo*” ed è risultata titolare “non già di un interesse direttamente riconducibile all’oggetto del giudizio principale, sibbene di un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo di tutela sul piano tecnico-economico e di immagine dell’industria del settore delle energie rinnovabili”. Né ha rilevato in contrario la circostanza che la Federazione abbia “proposto innanzi al medesimo TAR Lazio un ricorso analogo a quello proposto dalle società, imprese e associazioni ricorrenti nel giudizio principale (...), poiché quello cui l’ANIE fa riferimento è giudizio diverso da quello *a quo*, le cui parti soltanto sono legittimate (...) a costituirsi” nel processo incidentale. La sentenza n. **29**, nel confermare l’allegata ordinanza dibattimentale, ha pronunciato l’inammissibilità dell’intervento dell’Unione Nazionale dei Cantieri e delle Industrie Nautiche - Confindustria Nautica e delle associazioni Federturismo - Confindustria e Assomarinas - Associazione italiana porti turistici, le quali “non rivestono la qualità di parti del giudizio principale” e nei cui confronti il giudizio incidentale “non sarebbe destinato a produrre (...) effetti immediati, neppure indiretti”. L’ordinanza allegata alla sentenza n. **35** ha ritenuto inammissibili tutti gli interventi spiegati da soggetti diversi dalle parti dei giudizi principali, osservando che “i rapporti sostanziali dedotti nelle cause (...) non hanno alcuna diretta incidenza sulla posizione giuridica del Codacons” e che la posizione soggettiva di Giuseppe Orsini (legale rappresentante del Codacons), “nella mera qualità di cittadino elettore”, “non può essere distintamente pregiudicata, più di quanto possa esserlo quella di qualunque altro cittadino elettore, dalla decisione” della Corte. L’ordinanza allegata alla sentenza n. **69** ha reputato inammissibile l’intervento di Ignazio Messina & C. spa e Costa Crociere spa, sottolineando che “le società aspiranti intervenienti non sono parte del giudizio *a quo*, ma di un distinto giudizio”. La sentenza n. **85** ha sanzionato come inammissibile l’intervento di numerosi Comuni della Regione Puglia, privi della legittimazione a partecipare al processo costituzionale, in quanto “non erano parti del giudizio *a quo* al momento dell’ordinanza di rimessione” né sono apparsi “titolari di un interesse qualificato (...), ma di un mero interesse riflesso all’accoglimento della questione, in quanto assoggettati, come ogni altro comune del territorio pugliese, alla norma regionale censurata”. La sentenza n. **134** ha considerato ammissibile la costituzione della Lega delle Autonomie Locali (Legautonomie) in quanto “associazione intervenuta *ad adiuvandum* nel giudizio *a quo*”. L’ordinanza allegata alla sentenza n. **250** ha dichiarato inammissibili gli interventi del Sindacato autonomo dipendenti INAIL in pensione e dell’Associazione sindacale nazionale pensionati dipendenti INPS che, “oltre a non essere parti del giudizio principale, non sono titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l’intervento”. Infatti, essi “non vantano una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall’esito del giudizio incidentale”; né è sufficiente la circostanza che l’oggetto delle questioni rientri nell’ambito dei rispettivi scopi statuari e, in particolare, nell’ambito della tutela dell’interesse collettivo non alla generica rappresentanza degli interessi economici dei pensionati INAIL ovvero INPS ma alla partecipazione ai pertinenti giudizi, poiché il prospettato interesse collettivo “è differente rispetto a quelli dedotti nel giudizio principale, che concerne soltanto le posizioni soggettive individuali dei ricorrenti”. La sentenza n. **275** ha reputato inammissibile l’intervento dell’Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione (ASGI) poiché “non è parte del giudizio *a quo*, né è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che la legittimi a intervenire”: essa, infatti, non vanta “una posizione giuridica individuale suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall’esito del giudizio incidentale”.

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.

La sentenza n. **104** ha rammentato che, secondo le norme integrative, “ciascuna parte può depositare nella cancelleria della Corte una memoria illustrativa, in un numero di copie sufficiente per le parti, fino al ventesimo giorno libero prima dell’udienza (art. 10, comma 1), curando che le copie siano scritte in carattere chiaro e leggibile (art. 6, comma 2). Pertanto, nel termine predetto, può considerarsi rituale solo il deposito di memorie in formato cartaceo, correttamente stampate in un numero sufficiente di copie”.

La sentenza n. **87** ha ritenuto inammissibile la memoria depositata dalle parti private oltre il termine di cui all'art. 10 delle norme integrative. La sentenza n. **104** ha sostenuto che la memoria depositata dall'Università degli Studi di Macerata in prossimità dell'udienza "è fuori termine e non può essere considerata. Essa è stata inviata il 1° marzo 2017 all'indirizzo di posta elettronica certificata di un ufficio della Corte diverso dalla Cancelleria, in un orario in cui quest'ultima era già chiusa al pubblico; mentre è stata depositata nella Cancelleria in copia cartacea solo il 2 marzo 2017", dopo lo spirare del termine indicato dalle norme integrative.

Circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti rivestono nell'ambito del processo costituzionale, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui "l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione; non possono, pertanto, essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, 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 delle stesse ordinanze" (sentenze nn. **29** e **250**; negli stessi termini le sentenze nn. **35**, **69**, **213**, **236**, **251** e l'ordinanza n. **138**).

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio gli ulteriori parametri, profili di illegittimità costituzionale e questioni indicati dalle difese delle parti costituite o intervenute (sentenze nn. **29**, **35**, **69**, **124**, **213**, **250**, **251**, **253**; ordinanza n. **138**).

La sentenza n. **29** ha sanzionato come inammissibili talune censure svolte dalle difese delle parti private e tese a estendere il *thema decidendum*, quale definito nelle ordinanze di rimessione, alla violazione dell'art. 97 Cost., del principio di non discriminazione sancito dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi stabiliti dagli artt. 18 (non discriminazione), 49 (libertà di stabilimento) e 56 (libertà di prestazione dei servizi) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La sentenza n. **35** ha ritenuto inammissibile l'istanza di autorimessione della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 72, commi primo e quarto, Cost. e 3 del protocollo CEDU, dell'intera legge n. 52 del 2015, osservando che le richiedenti parti costituite, pur senza "proporre direttamente l'estensione del *thema decidendum*", perseguono il medesimo obiettivo di includere nel giudizio costituzionale "profili diversi da quelli individuati dai giudici rimettenti" o, più esattamente, sollevati ma da questi ultimi non fatti propri atteso che le relative eccezioni "hanno formato oggetto di pronunce di manifesta infondatezza" nei processi principali. La sollecitazione affinché la Corte "decida di sollevare di fronte a sé questioni già ritenute manifestamente infondate" si configurava come "improprio ricorso a un mezzo di impugnazione delle decisioni dei giudici *a quibus*". La sentenza n. **69** ha escluso di poter esaminare nel merito "la questione che lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai rilevanti principi comunitari, cui ha fatto riferimento la difesa di Venezia Terminal Passeggeri spa, la quale a tal proposito ha anche richiesto un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di Giustizia". La sentenza n. **124** ha precisato che dal giudizio incidentale "esulano i profili di irragionevolezza della disciplina della rivalsa dello Stato nei confronti dei magistrati, denunciati dalle parti costituite", in quanto si tratta di "aspetti ulteriori rispetto a quelli censurati nelle ordinanze di rimessione, che circoscrivono il *thema decidendum*", e "peraltro estranei al tema controverso nei giudizi principali, che non riguarda la responsabilità civile dei giudici ricorrenti". L'ordinanza n. **138** non ha accolto la richiesta, "avanzata dalla difesa della Meet One-SO sas di Zeng Junshu e C., di riformulazione della questione di costituzionalità formulata dal giudice *a quo*, nel senso auspicato di estendere la censura di violazione degli artt. 11 e 117 Cost. anche al parametro interposto costituito dagli Accordi bilaterali di Protezione degli Investimenti stipulati tra lo Stato Italiano con (...) Hong Kong e la Repubblica Popolare Cinese". La sentenza n. **250** ha rilevato che "alcune delle parti private costituite hanno dedotto la violazione di parametri ulteriori rispetto a quelli indicati nelle ordinanze di rimessione"; tali censure, traducendosi in "questioni non sollevate dai giudici *a quibus*", sono state reputate inammissibili. La sentenza n. **251** ha considerato inammissibili le deduzioni svolte dalle parti costituite, ricorrenti nel giudizio *a quo*, "volte ad estendere il *thema decidendum* – quale definito nell'ordinanza di rimessione – anche alla violazione dei parametri di cui agli artt. 34, terzo comma, 35, primo comma, 11 e 117, primo comma, Cost."

La sentenza n. **108** ha riscontrato l'inconferenza del rilievo sviluppato dalle parti private costituite rispetto alla censura formulata dal rimettente poiché esso non incide "sul versante della competenza ad adottare la norma impugnata (...) ma su quello del contenuto della regolamentazione concretamente adottata", rimproverandosi al legislatore pugliese "di aver emanato una norma eccedente lo scopo e idonea a paralizzare le iniziative imprenditoriali nel settore del gioco lecito". Tali profili, tuttavia, esulavano dal

thema decidendum, “non essendo la Corte chiamata a verificare la conformità della norma impugnata a parametri diversi da quelli attinenti a profili di competenza”. Né la conclusione è risultata inficiata dall’ulteriore deduzione delle parti secondo cui, “vietando di fatto l’installazione di sale per il gioco lecito nella Regione, la norma denunciata finirebbe per incentivare il gioco illecito e i fenomeni criminosi ad esso collegati”. Infatti, quello addotto, “ove pure, in ipotesi, sussistente”, “rappresenterebbe, comunque sia, un effetto indiretto o riflesso della norma impugnata, non rilevante (...) ai fini dell’individuazione della materia nel cui ambito la norma stessa si colloca”.

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 **34** (sentenze nn. **16, 29, 35, 47, 51, 68, 87, 90, 121, 124, 148, 149, 153, 164, 179, 180, 213, 215, 236, 240, 250, 251, 257, 263, 265, 269**; ordinanze nn. **24, 46, 95, 129, 138, 158, 162, 238**). Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito a una trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **16, 215, 251, 265** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica e in parte in camera di consiglio. Nella sentenza n. **121**, le questioni sollevate con quattro ordinanze del medesimo rimettente non risultano formalmente riunite né in motivazione né nel dispositivo. Delle riunioni operate dalle sentenze nn. **179** e **257** non vi è traccia nel dispositivo.

Varie decisioni hanno definito un numero significativo di giudizi, come quelle attinenti alle nuove modalità di erogazione delle tariffe incentivanti dell’energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici (sentenza n. **16**; ordinanza n. **138**), alla disciplina per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (sentenza n. **35**), alle sanzioni in materia di incentivi alla produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare (sentenza n. **51**), all’applicazione della confisca per equivalente ai responsabili di fatti integranti l’illecito di abuso di informazioni privilegiate commessi anteriormente alla loro depenalizzazione (sentenza n. **68**), alla disciplina limitativa delle retribuzioni e del cumulo con le pensioni imposta alle pubbliche amministrazioni (sentenza n. **124**), allo svolgimento in camera di consiglio dei procedimenti di opposizione avverso sanzioni amministrative inflitte dalla Banca d’Italia e dalla Consob (ordinanza n. **158**), alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati (sentenza n. **164**), alla determinazione dei compensi degli avvocati dello Stato (sentenza n. **236**), alla rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici (sentenza n. **250**) e al regime prescrizione dei delitti di crollo e disastro colposi (sentenza n. **265**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione, figurano l’identità (sentenze nn. **29, 47, 68, 90, 148, 149, 240, 251, 263, 265**; ordinanza n. **138**), l’analogia (sentenza n. **265**; ordinanza n. **24**), la connessione (sentenza n. **47**; ordinanza n. **138**), anche stretta (sentenza n. **29**) o inscindibile (sentenza n. **124**), e la coincidenza (sentenza n. **180**) delle questioni.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all’identità (sentenze nn. **29, 51, 87, 179, 215, 240, 265, 269**; ordinanze nn. **46, 95, 129, 158, 162**), anche sostanziale (sentenza n. **35**), ovvero alla connessione (sentenza n. **51**) delle disposizioni impuginate. L’identità o la connessione dell’oggetto o della questione (sentenza n. **47**) si è talvolta accompagnata all’identità, anche parziale, dei parametri (sentenze nn. **29, 35, 47, 124, 215, 240, 269**; ordinanze nn. **95** e **158**), delle norme interposte (sentenza n. **47**) o del *petitum* (sentenza n. **87**), all’analogia delle censure (sentenza n. **35**; ordinanza n. **95**) e delle ragioni di illegittimità (sentenza n. **179**), alla coincidenza, anche parziale, delle argomentazioni (sentenze nn. **35, 215, 269**; ordinanza n. **95**) e dei profili (sentenza n. **215**).

La sentenza n. **16** ha riscontrato “la coincidenza del *petitum*”. La sentenza n. **124** ha altresì affermato che le questioni “possono essere scrutinate nel merito e in modo unitario, poiché unitaria è la matrice delle norme censurate, pur nella particolarità che le contraddistingue”. La sentenza n. **153**, pur rilevando che le questioni hanno ad oggetto disposizioni diverse, ha optato per la riunione in considerazione dell’“identità delle censure mosse e dei parametri invocati”. La sentenza n. **164** ha messo in luce la “comunanza di oggetto e dei profili problematici coinvolti”. La sentenza n. **213** ha evidenziato la “testuale coincidenza dell’oggetto e del *petitum*” delle ordinanze di rimessione. La sentenza n. **236** ha sottolineato la “parziale comunanza delle disposizioni censurate e dei parametri costituzionali invocati nonché il contenuto analogo

delle argomentazioni a sostegno delle censure”; pertanto, le questioni “hanno parametri di riferimento e oggetti in larga misura coincidenti, prospettando censure sostanzialmente sovrapponibili”. Secondo la sentenza n. **250**, le questioni “hanno a oggetto, per la gran parte, le stesse disposizioni, e queste sono censurate in riferimento a parametri e con argomentazioni in larga misura coincidenti”. La sentenza n. **257** ha riunito “questioni di identico contenuto”.

11. Le decisioni della Corte

Nel 2017 sono state rese **102** sentenze e **56** ordinanze.

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

11.1. Le decisioni interlocutorie

Nel 2017 sono state pronunciate **5** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **16, 29, 35, 69, 250**) concernenti l’ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9).

11.2. Le decisioni processuali

A] Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **37** (sentenze nn. **9, 22, 30, 31, 35 – 5 dispositivi –**, **37, 44, 45, 52, 68, 82, 109, 111, 119, 120, 123, 127 – 2 dispositivi –**, **148, 149 – 2 dispositivi –**, **161, 164 – 4 dispositivi –**, **166, 179 – 2 dispositivi –**, **199, 209, 219, 236 – 5 dispositivi –**, **240, 250, 251, 253, 257, 258, 269, 275, 276**; ordinanza n. **256**), per un totale di **51** dispositivi.

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: l’impugnazione di disposizioni di rango regolamentare (sentenza n. **258**); la carente descrizione della fattispecie *a quo* (sentenze nn. **31, 44, 251**); il difetto di rilevanza (sentenze nn. **22, 109, 111, 119, 127, 164, 236, 250, 275, 276**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **44, 45, 119, 120, 209, 236, 269**); il difetto di motivazione sul presupposto logico-giuridico della non manifesta infondatezza (sentenza n. **9**); la carente motivazione in ordine a specifici parametri (sentenze nn. **30, 31, 127, 199, 240**) o sulla non manifesta infondatezza (sentenze nn. **35, 123, 161**); il difetto di motivazione delle questioni (sentenze nn. **68, 161, 236**); l’omessa considerazione delle competenze legislative assegnate da uno statuto speciale (sentenza n. **52**); l’*aberratio ictus* (sentenze nn. **31, 35, 257**); l’impugnazione di norma priva di portata lesiva (sentenza n. **68**); la formulazione di un *petitum* incomprensibile (sentenza n. **35**), oscuro (sentenza n. **35**), generico (sentenza n. **44**), ambiguo (ordinanza n. **256**) o indeterminato (sentenza n. **44**; ordinanza n. **256**); l’imprecisione nei profili di censura (sentenza n. **35**); l’oscurità delle censure (sentenza n. **35**); la contraddittorietà (sentenza n. **109**) della prospettazione; la mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento (sentenza n. **149**); la richiesta di una pronuncia additiva o manipolativa a contenuto non costituzionalmente obbligato in materie o ambiti riservati alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **31, 37, 44, 82, 148, 179**; ordinanza n. **256**); il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata al quesito sollevato dal rimettente (sentenze nn. **166** e **219**); l’irragionevolezza dell’assetto conseguente all’accoglimento della questione (sentenza n. **149**); l’insufficiente ricerca, da parte del rimettente, di un’interpretazione costituzionalmente conforme (sentenze nn. **45** e **253**); e l’erroneo presupposto interpretativo del giudice *a quo* (sentenze nn. **68** e **161**).

La sentenza n. **21** ha dichiarato, sia pure solo in motivazione, inammissibile, per difetto di rilevanza, una questione avente ad oggetto una disposizione della quale “non occorre più fare applicazione”. La sentenza n. **35** ha altresì sanzionato come inammissibili, peraltro solo in motivazione, censure proposte con riferimento a parametri “neppure evocati nella parte motiva, ma esclusivamente nel dispositivo” dell’ordinanza di rimessione.

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **38** (sentenza n. **214**; ordinanze nn. **2, 11, 12, 19, 34, 38 – 3 dispositivi –**, **46, 48, 54, 55, 58, 71, 79, 88, 91, 95, 97, 129, 130, 137, 138, 167, 171, 184, 187, 188, 189, 210, 211, 221, 222 – 2 dispositivi –**, **233, 243, 244, 248, 266, 279**), per un totale di **41** 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. **38, 48, 55, 58, 91, 129, 171**). L’ordinanza n. **58** ha rammentato che l’ordinanza n. 92 del 2015 si era pronunciata per la

manifesta inammissibilità “su un’ordinanza di rimessione (...) di tenore testuale analogo e concernente una fattispecie del tutto sovrapponibile a quella in esame”; ed è pervenuta alle medesime conclusioni per “la sostanziale identità delle questioni e delle relative argomentazioni”. L’ordinanza n. **91** ha sottolineato “l’identità di contenuto tra l’ordinanza di rimessione oggetto della richiamata pronuncia del 2015 e quella odierna”.

Le cause della manifesta inammissibilità possono essere ricondotte a sette categorie, concernenti, rispettivamente, (a) l’assenza del nesso di pregiudizialità tra processo principale e giudizio incidentale, (b) le carenze dell’ordinanza di rimessione, (c) il cattivo uso da parte del giudice *a quo* dei propri poteri interpretativi, (d) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, (e) la sopravvenuta carenza di oggetto conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, (f) l’erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento, (g) l’improprio tentativo di impugnare una precedente decisione della Corte.

a) Varie decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il processo *a quo* e il giudizio di costituzionalità (ordinanze nn. **2, 11, 38, 48, 171, 184, 279**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

b) La categoria più cospicua è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell’ordinanza di rimessione (sentenza n. **214**; ordinanze nn. **12, 19, 46, 54, 58, 79, 91, 95, 97, 129, 130, 138, 167, 171, 184, 187, 188, 189, 210, 221, 222, 243, 248**). 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*, la Corte ha censurato il mancato o inadeguato esperimento del doveroso tentativo di dare alle disposizioni denunciate un’interpretazione conforme alla Costituzione (ordinanze nn. **58 e 97**). Le ordinanze nn. **58, 97, 266** hanno altresì sanzionato l’impropria richiesta di avallo interpretativo. Riferimenti più dettagliati sono contenuti *supra*, par. 8.

d) In ordine alla particolare tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente, si è ribadito che alla Corte sono preclusi interventi additivi o manipolativi non costituzionalmente obbligati (ordinanza n. **171**) in ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore (ordinanza n. **12**) ovvero connotati da valenza eminentemente creativa (ordinanza n. **233**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

e) L’intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata dal rimettente ha motivato le pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con le ordinanze nn. **34, 71, 137, 211** (in proposito si veda *supra*, par. 6). In tali ipotesi, in forza dell’efficacia *ex tunc* della precedente sentenza di incostituzionalità, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione. L’ordinanza n. **38** ha riscontrato la carenza di oggetto di una questione promossa successivamente alla declaratoria di illegittimità della norma contestata.

f) Le ordinanze nn. **11, 55, 79, 88, 184, 243, 244** hanno censurato l’erronea, incompleta o lacunosa ricostruzione del quadro normativo di riferimento da parte del giudice *a quo*.

g) L’ordinanza n. **184** ha sanzionato l’improprio tentativo di impugnare una precedente sentenza di incostituzionalità, peraltro fondato su una motivazione contraddittoria e illogica.

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti ai rimettenti sono state **12** (ordinanze nn. **25, 61, 64, 96, 102, 131, 141, 144, 145, 158, 168, 200**).

La restituzione è sempre 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. **25** ha osservato che, successivamente all’ordinanza di rimessione, il d.l. n. 193 del 2016 ha inciso sulla quantificazione degli interessi dovuti ai sensi della disposizione denunciata, “con modalità tali da influire sul contenuto delle censure”. Ciò ha reso prioritario, rispetto a ogni altra considerazione legata alla formulazione delle doglianze, e ineludibile il riesame delle stesse da parte del rimettente cui spetta valutare le ricadute del *novum* normativo nel giudizio *a quo*, “procedendo ad una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza” della questione. L’ordinanza n. **61** ha sottolineato che, nel corso del giudizio, la legge statutaria piemontese n. 7 del 2016 “ha modificato il quadro normativo,

proprio sotto il profilo in merito al quale è stata ravvisata da parte del rimettente la rilevanza delle questioni (...), e ha investito specificamente i parametri interposti”. Lo *ius superveniens* ha giustificato la richiesta al rimettente di procedere a un “rinnovato esame della rilevanza e dei termini delle questioni”. L’ordinanza n. **64**, prendendo atto che “la novella del 2015 ha effettivamente modificato le disposizioni denunciate in correlazione a più profili oggetto di censura”, ha invitato il rimettente a valutare la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione. L’ordinanza n. **96** ha rimarcato che, nelle more del giudizio incidentale, il d.l. n. 168 del 2016 – “applicabile anche ai procedimenti (come quello *a quo*) pendenti alla data della sua entrata in vigore” – ha inciso direttamente su tutte le disposizioni denunciate, rendendole applicabili alle elezioni delle città metropolitane; lo *ius superveniens* impone al rimettente di valutare la “perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione”. L’ordinanza n. **102** ha rilevato che, successivamente all’ordinanza di rimessione, il d.lgs. n. 158 del 2015 “ha apportato un ampio complesso di modifiche al sistema sanzionatorio tributario, tanto penale quanto amministrativo”, riscrivendo integralmente l’impugnata disposizione e trasferendo la disciplina specificamente censurata in un nuovo articolo. Poiché “le due discipline – vecchia e nuova – differiscono tra loro sotto plurimi profili”, il rimettente è stato sollecitato a “verificare se, e in quale misura, lo *ius superveniens* incida sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni”. L’ordinanza n. **131** ha demandato al rimettente la valutazione della ricaduta nel giudizio principale della norma sopravvenuta, contenuta nel d.l. n. 113 del 2016, che ha modificato il quadro normativo incidendo sul contenuto delle censure. Le ordinanze nn. **141** e **168** hanno evidenziato che, successivamente all’ordinanza di rimessione, il d.lgs. n. 158 del 2015 ha modificato la norma censurata, prevedendo che “le ritenute, il cui omesso versamento assume rilievo penale, possano risultare, oltre che dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, anche dalla dichiarazione di sostituto d’imposta (dove il nuovo *nomen iuris* del reato, risultante dalla rubrica, di Omesso versamento di ritenute dovute o certificate)” e innalzando “la soglia di punibilità dell’illecito dai precedenti euro 50.000 a euro 150.000 per ciascun periodo d’imposta: dunque, ad un importo più elevato di quello che il giudice *a quo* ha chiesto (...) di introdurre, con riguardo ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011”. Pertanto, i rimettenti sono stati chiamati a riesaminare la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni alla luce dello *ius superveniens*. L’ordinanza n. **144** ha motivato la restituzione degli atti al rimettente, “per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione (...) alla luce del mutato quadro normativo”, con il rilievo che, successivamente all’atto di promovimento, il d.lgs. n. 158 del 2015 ha modificato “tanto la disposizione censurata, quanto quella evocata dal rimettente quale *tertium comparationis*”. In particolare, la riforma ha inciso “sulla descrizione delle condotte incriminate, ma in direzioni opposte: la sfera applicativa del delitto di omessa dichiarazione è stata (...) ampliata (...); quella del delitto di dichiarazione infedele è stata, invece, ristretta”; “anche le soglie di punibilità riferite alle imposte evase sono state modificate: quella dell’omessa dichiarazione, dagli originari 77.468,53 euro (...) è stata portata a 50.000 euro; quella della dichiarazione infedele è stata innalzata in modo ben più marcato, passando dagli originari 103.291,38 euro (...) a 150.000 euro: (...) cifra superiore a quella che il rimettente ha assunto come parametro ai fini dell’operazione di allineamento richiesta” alla Corte; “da ultimo, mentre la pena della dichiarazione infedele è rimasta invariata (...), quella dell’omessa dichiarazione è stata aumentata sia nel minimo sia nel massimo”, sicché il trattamento sanzionatorio delle due fattispecie non è più omogeneo come alla data dell’ordinanza di rimessione. L’ordinanza n. **145** ha sostenuto che le sopravvenute modifiche apportate dai d.lgs. nn. 97 e 174 del 2016 hanno inciso sulla disposizione impugnata e determinato “una profonda trasformazione del quadro normativo (...), realizzata con modalità tali da influire sul contenuto e sulla prospettazione delle censure e che, quindi, ne rendono ineludibile il riesame da parte del rimettente, cui spetta valutare le ricadute delle modifiche, procedendo ad una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza” della questione. L’ordinanza n. **158** ha affermato che, successivamente al deposito degli atti di promovimento, il d.lgs. n. 72 del 2015 ha modificato il censurato art. 195 del d.lgs. n. 58 del 1998, prevedendo la discussione in pubblica udienza dell’opposizione ai provvedimenti sanzionatori ivi disciplinata con norma applicabile anche ai giudizi pendenti. Pertanto, i rimettenti sono stati invitati a “valutare le conseguenze di tali modifiche nei giudizi principali, specie ai fini della rilevanza delle questioni”. Per l’ordinanza n. **200**, le “considerevoli modifiche” subite dal quadro normativo in conseguenza dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 239 del 2016 esigono dal rimettente una nuova valutazione della perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni.

D] L’ordinanza n. **24** ha disposto – in riferimento a una questione avente ad oggetto l’art. 2 della legge n. 130 del 2008, nella parte in cui autorizza alla ratifica e rende esecutivo l’art. 325, par. 1 e 2, del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea, come interpretato dalla sentenza Taricco della Corte di giustizia – il

rinvio pregiudiziale per l'interpretazione delle citate disposizioni europee, sospendendo i relativi giudizi incidentali. 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 **13** (sentenza n. **214**; ordinanze nn. **38 – 2 dispositivi –**, **54, 91, 117, 136, 138 – 2 dispositivi –**, **162, 185, 222, 238, 243, 279**), per un totale di **15** dispositivi.

Talune pronunce sono derivate dall'infondatezza *ictu oculi* delle questioni o dalla riscontrata inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati (ordinanze nn. **54, 136, 185**).

L'erroneità del presupposto interpretativo da cui muoveva il giudice *a quo* è stata ravvisata dalle ordinanze nn. **117, 138, 238**.

La formula della manifesta infondatezza è stata impiegata anche in caso di riscontro dell'eterogeneità delle situazioni poste a confronto dal rimettente (ordinanze nn. **222 e 279**), della ragionevolezza della scelta effettuata dal legislatore (ordinanze nn. **243 e 279**) e della non pertinenza del parametro evocato (ordinanza n. **54**).

Talvolta la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti diversi o ulteriori prospettati dal giudice *a quo*, da precedenti decisioni di rigetto di identiche o analoghe questioni (sentenza n. **214**; ordinanze nn. **38, 91, 138, 162**).

L'ordinanza n. **138** ha sottolineato l'“assoluta (anche testuale) identità di contenuto tra le questioni decise con la richiamata sentenza n. 16 del 2017 e quelle qui riproposte, dal medesimo TAR Lazio, senza alcun argomento nuovo che possa condurre ad una diversa soluzione”.

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **55** (sentenze nn. **16 – 2 dispositivi –**, **17, 18, 20, 23, 29, 35 – 5 dispositivi –**, **42, 43, 47 – 2 dispositivi –**, **53, 56, 69, 70, 83, 84, 86, 87, 94, 99, 104, 108, 122, 123, 124 – 2 dispositivi –**, **127, 134, 142, 149, 153, 164, 176, 180, 181, 194, 199, 207, 208, 213, 214, 215, 236 – 5 dispositivi –**, **239, 240, 249, 250 – 4 dispositivi –**, **254, 255, 259, 263, 264, 265, 269, 271, 272**), per un totale di **69** dispositivi.

Le sentenze nn. **29, 42, 53, 69, 86, 180, 254, 255, 271** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione infondata “nei sensi di cui in motivazione” (sentenze nn. **29, 53, 86, 180, 254, 255, 271**) ovvero “nei sensi e nei limiti di cui in motivazione” (sentenze nn. **42 e 69**), facendo così riferimento all'interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente. Al riguardo, rileva il consolidato orientamento secondo cui “nessuna disposizione di legge può essere dichiarata illegittima sol perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione” (sentenza n. **271**). Non è da escludere che anche sentenze di rigetto formalmente non interpretative presentino una motivazione in cui la Corte interpreta le disposizioni impugnate, chiarendone l'esatta portata e giungendo a esiti analoghi a quelli propri di una decisione interpretativa di rigetto (sentenza n. **272**). Non di rado, la Corte ha riscontrato l'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente (sentenze nn. **35, 83, 194, 207, 208, 213, 250**).

Nelle sentenze nn. **16, 17, 20, 23, 35, 43, 56, 70, 84, 94, 124, 134, 142, 149, 153, 164, 181, 199, 207, 214, 215, 236, 240, 249, 250, 263, 264, 265, 269** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **16, 23, 35, 43, 47, 56, 84, 87, 94, 99, 104, 108, 122, 123, 124, 127, 134, 164, 176, 181, 199, 208, 236, 239, 240, 249, 250, 259, 263, 269** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

Le sentenze nn. **84, 127, 236** hanno ravvisato l'inconferenza di uno degli evocati parametri.

La ritenuta eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **16, 17, 18, 20, 43, 87, 94, 99, 134, 142, 153, 207, 208, 214, 215, 236, 263, 264**.

La sentenza n. **84** ha rigettato una doglianza “non congruente rispetto al *petitum*”.

Le sentenze nn. **35, 134, 249** hanno altresì valutato alcune delle prospettate censure alla stregua di meri inconvenienti di fatto.

11.4. Le decisioni di accoglimento

29 sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. **7, 15, 21 – 2 dispositivi –**, **30, 35 – 2 dispositivi –**, **51, 52 – 2 dispositivi –**, **76, 82, 85, 89 – 6 dispositivi –**, **90, 104 – 2 dispositivi –**, **121, 147, 176, 177, 178, 193, 205, 206, 218, 241, 242, 246, 251 – 2 dispositivi –**, **258, 267, 268**), per un totale di **39** dispositivi.

A] In **10** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. **35, 51, 85, 89 – 6 dispositivi –**, **104, 121, 176, 241, 251, 267**), per un totale di **15** dispositivi.

La sentenza n. **35** contiene nel medesimo capo di dispositivo, oltre alla dichiarazione di illegittimità di un intero comma, anche la caducazione parziale di altre disposizioni limitatamente alle parole ivi indicate. La sentenza n. **85**, pur adottando la formula “nella parte in cui prevede”, ha giudicato illegittimo l’intero secondo periodo del comma impugnato.

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **7** (sentenze nn. **30, 82, 90, 178, 206, 258, 268**), per un totale di **7** dispositivi. Esse aggiungono significati normativi alla disposizione, dichiarandola incostituzionale “nella parte in cui non prevede” un determinato contenuto (sentenze nn. **30, 82, 206, 258, 268**), “nella parte in cui non consente” l’applicabilità di un istituto (sentenza n. **90**) e “nella parte in cui non esclude” la sua operatività a date condizioni (sentenza n. **178**).

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **13** (sentenze nn. **7, 15, 21, 35 – 2 dispositivi –**, **52, 76, 104, 147, 193, 205, 218, 242, 246**), per un totale di **14** dispositivi. Esse erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui prevede” un certo contenuto (sentenze nn. **7, 15, 21, 52, 147, 193, 205**), “nella parte in cui consente” l’esercizio di una facoltà (sentenza n. **35**), “nella parte in cui esclude” talune fattispecie o figure soggettive dall’applicazione di una determinata disciplina (sentenze nn. **218 e 242**), “nella parte in cui sostituisce” un articolo (sentenza n. **246**) ovvero “limitatamente alle parole” specificamente indicate nel dispositivo (sentenze nn. **35, 76, 104, 246**).

Uno dei capi di dispositivo della sentenza n. **35** contiene altresì la declaratoria di illegittimità costituzionale di un intero comma. La sentenza n. **218** ha ritenuto l’illegittimità della censurata disposizione “sopravvenuta rispetto al momento della sua originaria entrata in vigore”, individuando il *dies a quo* nell’entrata in vigore della norma interposta violata.

D] È stata adottata **1** sentenza riferibile alla categoria delle decisioni sostitutive (sentenza n. **177**), per un totale di **1** dispositivo. 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 assoggetta” una determinata tipologia di atti a uno specifico regime fiscale “anziché” a un altro (sentenza n. **177**).

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **3** (sentenze nn. **21, 52, 251**).

La sentenza n. **21** ha esteso la dichiarazione di illegittimità ad altra norma “strettamente correlata” a quella caduca: “Caduta l’una deve conseguentemente cadere pure l’altra, anche perché il suo mantenimento lascerebbe parzialmente in vita l’ingiustificata disparità di trattamento alla quale (...) è stato posto riparo”. La sentenza n. **52** ha giudicato illegittima la “parte di disposizione” facente “corpo con la porzione di norma censurata” e produttiva dei medesimi effetti lesivi. Dal congiunto operare delle due dichiarazioni di illegittimità, quella diretta e quella consequenziale, è derivata l’integrale ablazione di un periodo del censurato comma. Secondo la sentenza n. **251**, la disposizione dichiarata consequenzialmente illegittima denota la stessa incongruità tra la finalità asseritamente perseguita e il mezzo prescelto per realizzarla, che vizia la norma caducata direttamente.

12. La correzione degli errori materiali

Sono state adottate **2** pronunce di correzione di errori materiali che riguardano precedenti giudizi incidentali. L'ordinanza n. **278** ha disposto la correzione dell'errore materiale contenuto nel dispositivo della sentenza n. 276 del 2016. L'ordinanza n. **281** ha corretto taluni errori materiali presenti nel "Considerato in diritto" della sentenza n. 269 del 2017.

Capitolo II

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale

1. Premessa

Nel 2017 la Corte ha reso **100** decisioni in sede di giudizio principale: **77** sentenze (nn. **5, 6, 8, 13, 14, 32, 33, 36, 39, 40, 41, 50, 59, 60, 62, 66, 67, 72, 73, 74, 75, 77, 80, 81, 93, 98, 103, 105, 106, 107, 110, 113, 114, 118, 125, 126, 128, 132, 133, 135, 139, 140, 143, 151, 152, 154, 157, 160, 165, 169, 170, 172, 173, 174, 175, 182, 190, 191, 192, 195, 196, 197, 212, 228, 229, 231, 232, 234, 235, 237, 245, 247, 252, 260, 261, 270, 274**) e **23** ordinanze (nn. **1, 3, 49, 63, 65, 78, 92, 100, 112, 115, 116, 146, 156, 159, 163, 186, 201, 204, 216, 220, 223, 224, 227**).

2. Il ricorso

Dei **114** ricorsi decisi nell'anno, **71** sono stati presentati dallo Stato, **34** dalle Regioni (**6** da Puglia e Veneto, **4** dalla Lombardia, **3** dalla Liguria, **2** da Abruzzo, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Sicilia, **1** da Calabria, Sardegna, Toscana, Trentino-Alto Adige e Umbria) e **9** dalle Province autonome di Trento e Bolzano (rispettivamente **5** e **4**). 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 e sulla notificazione del ricorso, sui termini per ricorrere, sul rapporto tra il ricorso e la delibera di impugnazione dell'organo politico e sulla ratifica di delibera adottata in via d'urgenza.

2.1. Il contenuto del ricorso

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

Con un ricorso può essere prospettata una pluralità di questioni. Come hanno precisato le sentenze nn. **107** e **157**, la Corte dispone, anche per ragioni di economia di giudizio, del "potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre" (analogamente le sentenze nn. **81, 174, 212**).

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.

La sentenza n. **32** ha sottolineato l'"onere del ricorrente" di "individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali si lamenta la violazione" e di "proporre una motivazione che non sia meramente assertiva (...) e che contenga una specifica e congrua indicazione (...) delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati". Per la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **81**, "il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della stessa, e deve contenere una sia pure sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure" (in termini simili le sentenze nn. **105, 107, 154, 197, 261** nonché l'ordinanza n. **201**). La sentenza n. **135** ha ribadito che, "nella impugnazione in via principale, il ricorrente non solo deve, a pena di inammissibilità, individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che censura ed ai parametri che denuncia violati), ma anche ha l'onere" ("da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali") di "esplicitare una motivazione chiara ed adeguata (...) in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi" ("soprattutto se diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni, e rispetto ai quali alleggi una ridondante lesione sulle competenze regionali"), dovendo "evidenziare e spiegare il *quomodo* del preteso *vulnus* (...) e non limitarsi a tesi meramente assertive in ordine al

pregiudizio che la norma impugnata arrecherebbe alle attribuzioni regionali e, specificamente, alla autonomia finanziaria”. La sentenza n. **197** ha chiarito che l’argomentazione a sostegno dell’impugnazione “può esigere il confronto con dati normativi ulteriori, rispetto ai termini essenziali della questione”.

La sentenza n. **107** ha confermato che, “a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, giudizio concreto e senza parti necessarie, il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili (...) o prospettate in termini dubitativi o alternativi”. Tali orientamenti, “sebbene elaborati in riferimento ai requisiti di ammissibilità, servono altresì ad evidenziare che nel giudizio in via d’azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative; e ciò ancor di più nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative” (analogamente la sentenza n. **212**). La sentenza n. **154** ha sostenuto che la proposizione in chiave cautelativa dei ricorsi non incide sulla loro ammissibilità, atteso 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 collegabili alle disposizioni impugnite” (in termini simili la sentenza n. **212**). Nella specie, “la tecnica normativa utilizzata dal legislatore – il quale, innovando rispetto al passato, ha riunito (...) la disciplina del concorso finanziario al risanamento dei conti pubblici di tutti gli enti di livello regionale, ad autonomia differenziata e a statuto ordinario – esclude che l’interpretazione delle ricorrenti risulti *prima facie* implausibile”. La sentenza n. **270** ha ritenuto l’ammissibilità di “un’impugnativa promossa in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di un’interpretazione prospettata soltanto come possibile”, poiché, “nel giudizio in via principale, devono essere esaminate anche le lesioni in ipotesi derivanti da distorsioni interpretative” delle disposizioni contestate.

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

a) Quanto all’oggetto del giudizio, la sentenza n. **14** ha rammentato che, “se è inammissibile l’impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, sono, invece, ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure”. Nella specie, i Giudici hanno rilevato che “la legge impugnata è composta di soli tre articoli, il primo ed il terzo dei quali hanno funzioni meramente accessorie (...), occupandosi, rispettivamente, di esternare le finalità dell’intervento regionale e di regolare la sua efficacia temporale”. La sentenza n. **261** ha osservato che l’impugnato decreto legislativo “ha ad oggetto una disciplina omogenea, concernendo molteplici profili della struttura delle camere di commercio e delle attività da queste svolte, ciò che rende ammissibile l’impugnazione dell’intero testo di tale atto normativo”.

Ha costituito ragione di inammissibilità l’impugnazione di una norma non pertinente rispetto al *petitum* (sentenza n. **175**).

La sentenza n. **175** ha motivato l’inammissibilità di una delle questioni ivi esaminate con “la non chiara pertinenza del suo *petitum* alla disposizione censurata”.

b) In merito al parametro, sono state censurate la sua omessa indicazione (sentenza n. **133**), la non corretta individuazione delle norme europee interposte (ordinanza n. **201**), l’inconferenza del parametro (sentenze nn. **170** e **232**), anche interposto (sentenza n. **105**), e l’invocazione da parte della Regione di una competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. **114**). In termini generali, la sentenza n. **98** ha rammentato che “l’omesso riferimento alle disposizioni statutarie, qualora incida sulla compiuta definizione dell’oggetto del giudizio, comporta l’inammissibilità della questione”. La sentenza n. **103** – dopo aver ribadito che, “nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dall’indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto” – ha puntualizzato che “il ricorrente ben può dedurre la violazione dell’art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile”. Nella specie, “il contenuto della norma censurata – eminentemente privatistico e processuale (...) – nonché la natura del parametro evocato – ordinamento civile e norme processuali” – hanno escluso “in maniera evidente di per sé l’utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie”. L’ordinanza n. **201** ha

affermato 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 sentenza n. **114** ha osservato che “non è concesso alla Regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale: saranno, semmai, queste ultime a poter essere dedotte a fondamento di un ricorso di legittimità costituzionale in via principale promosso da una Regione”. L’ordinanza n. **201** ha sostenuto che “la difesa statale si limita a censurare la disposizione regionale in quanto contrastante” con un intero regolamento comunitario, “senza indicare puntualmente le norme interposte che sarebbero violate e senza addurre alcuna argomentazione riguardo all’illegittimità del divieto posto dalla disposizione regionale impugnata”; pertanto, la censura, “per effetto della non corretta indicazione del parametro interposto violato, si risolve nell’apodittica affermazione di un presunto divieto normativo non chiaramente individuabile, presentandosi così generica e carente di motivazione e rendendo di fatto impossibile lo scrutinio della questione”. La sentenza n. **232** ha ritenuto che l’invocato art. 117, secondo comma, lett. a), Cost., che contempla la competenza esclusiva statale in materia di rapporti dello Stato con l’Unione europea, “non può essere considerato un diverso ed ulteriore presidio, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., del rispetto dei vincoli comunitari”.

La sentenza n. **151** ha rilevato che “il generico richiamo” della ricorrente Regione siciliana a “correlate norme di attuazione” non è idoneo a integrare il relativo parametro. La stessa decisione ha altresì sanzionato l’omessa indicazione delle ragioni per le quali l’invocato parametro costituzionale “garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statuari”.

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui “l’ammissibilità delle impugnative in via principale” è subordinata alla circostanza che le motivazioni addotte dalla parte ricorrente raggiungano una “soglia minima di chiarezza e di completezza” (sentenza n. **32**; in termini simili le sentenze nn. **60, 105, 170, 245, 247**) ovvero rispettino un “requisito minimo di completezza e sufficienza argomentativa” (sentenza n. **212**), posto 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” (sentenze nn. **32, 154, 231**; analogamente le sentenze nn. **170, 192, 197, 261**). In generale, la sentenza n. **151** ha rammentato che “grava sulla Regione l’onere probatorio circa il pregiudizio lamentato, onere da soddisfarsi mediante la dimostrazione, anche attraverso dati quantitativi, dell’incidenza delle riduzioni di provvista finanziaria sull’esercizio delle funzioni”. La sentenza n. **197** ha ribadito che la “genericità e l’assertività delle censure implicano l’inammissibilità della questione”. La costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **231** “richiede, a pena di inammissibilità per genericità o insufficienza di motivazione, che i termini delle questioni di legittimità costituzionale siano ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impuginate, i parametri evocati e le ragioni delle violazioni prospettate”.

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità per genericità (sentenze nn. **107, 133, 170, 192, 261**), assertività (sentenze nn. **107, 135, 232, 261**), oscurità (sentenze nn. **107, 114, 154**), apoditticità (sentenza n. **245**), difetto assoluto di motivazione (sentenze nn. **50, 105, 154, 169, 170, 245**), carenza di adeguata motivazione (sentenze nn. **32, 60, 105, 114, 170, 192, 196, 197**) o argomentazione (sentenze nn. **60, 105, 114, 151, 169, 247**) delle censure, della questione (sentenze nn. **50, 62, 212, 231, 245, 261**) o del ricorso (sentenza n. **135**); per il difetto del necessario confronto del ricorso con il quadro offerto dalla normativa di settore (sentenza n. **107**); per il carattere non costituzionalmente obbligato dell’addizione richiesta dalle ricorrenti (sentenza n. **114**); per la parziale (sentenza n. **133**) o incompleta (sentenza n. **196**) ricostruzione del quadro normativo.

Per la sentenza n. **32**, “non sono adeguatamente chiarite le ragioni del contrasto con i due diversi parametri costituzionali, peraltro congiuntamente evocati, non essendo sufficiente a tal fine la sintetica, e parziale, illustrazione della disciplina statale cui la ricorrente procede”. La sentenza n. **50** ha imputato al ricorrente di non avere spiegato le ragioni per le quali “vi sarebbe contrasto tra la disposizione censurata e il parametro (interposto) di costituzionalità”; e di avere semplicemente affermato il contrasto con la norma interposta, “senza che a suo sostegno siano offerti argomenti idonei a giustificare la pretesa lesione delle prerogative statali”. La sentenza n. **60** ha osservato che, “dal complessivo quadro di riferimento normativo, integralmente trascurato nel ricorso, emerge non solo che la norma abrogata non era efficace al momento

della proposizione del ricorso ma, soprattutto, che da siffatta abrogazione non consegue la situazione prospettata dal Governo a sostegno della denunciata illegittimità”; e che il quadro normativo, “vigente all’epoca di proposizione del ricorso, oltre a disvelare la fragilità della censura, ne rende al contempo evidente la carenza argomentativa” e l’inconferenza. In riferimento ad altra censura, la decisione ne ha evidenziato “l’assoluta genericità”, conseguente alla mancanza di “ogni indicazione argomentativa utile a sostenere le ragioni del lamentato contrasto tra la disposizione regionale impugnata e i parametri evocati”. La sentenza n. **114** ha sanzionato l’oscurità della motivazione derivante dalla “mancata considerazione del contesto normativo in cui si colloca la norma censurata”. La sentenza n. **135** ha rilevato che “la presupposta, e lamentata, negativa incidenza del blocco degli aumenti tributari sulle attribuzioni regionali (...) è prospettata in termini assertivi e di pura enunciazione di principio”, sicché, “ancor prima della dovuta dimostrazione del *vulnus*, è proprio il piano allegatorio ad essere carente”. Non potendo tali lacune, “in punto di doverosa motivazione dell’atto introduttivo”, risultare superate dalle tardive allegazioni in memoria, la doglianza regionale non ha risposto ai “requisiti di completezza e chiarezza richiesti per la proposizione di una questione di legittimità costituzionale”. La sentenza n. **151** ha sostenuto che “l’asserito squilibrio e la compromissione” delle funzioni regionali “non sono né argomentati, né tantomeno provati, e tale carenza non è colmata dal riferimento alla relazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto”. Per la sentenza n. **170**, la censura di violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. è generica in quanto non argomentata “in relazione alle singole disposizioni – connotate da varietà contenutistica, seppur astretta da un’omogeneità di fondo (...) – di cui l’articolo si compone”. Quanto alla dedotta violazione dell’art. 3 Cost. e del diritto europeo, la pronuncia ha notato, da un lato, che “il parametro risulta meramente evocato, senza indicazione dei motivi per cui la norma impugnata vi contrasterebbe” e, dall’altro, che “la ricorrente non indica i parametri interposti che assume violati, limitandosi ad un rinvio all’intero corpo della direttiva comunitaria”. Infine, altre censure “sono rivolte cumulativamente ed indistintamente ai commi in questione, senza che emerga in maniera chiara in che modo si colleghino agli stessi, cosicché non risulta adeguatamente assolto l’onere motivazionale”. La sentenza n. **196** ha ritenuto che un’adeguata prospettazione delle questioni avrebbe “richiesto un’articolata e ragionata ricostruzione della norma assunta a parametro interposto e delle altre che concorrono a regolare la materia”, in carenza della quale la motivazione è risultata “meramente assertiva”. La sentenza n. **212** ha osservato che taluni degli invocati parametri “sono stati indicati esclusivamente nell’epigrafe del ricorso e non sono state svolte argomentazioni a conforto della dedotta violazione degli stessi”; e, in ordine ad altra questione, che il ricorso “si limita a richiamare il parametro violato senza argomentare in alcun modo sui profili della presunta lesione”. La sentenza n. **245** ha ravvisato la mancanza di una “specificata e congrua indicazione (...) delle ragioni per le quali sussisterebbe il contrasto con il parametro evocato”. La sentenza n. **261** ha sottolineato che la questione, “in quanto sollevata soltanto nelle conclusioni del ricorso, è evidentemente carente del supporto argomentativo minimo che deve connotare il ricorso in via principale”; in ordine ad altra censura, i Giudici hanno affermato che la relativa trascrizione è sufficiente a dimostrare che essa “consiste in un generico richiamo della norma impugnata e nell’assertiva deduzione della violazione del parametro costituzionale evocato, mancando dunque del contenuto argomentativo minimo perché possa essere scrutinata nel merito”.

Talvolta l’inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto altri profili (sentenze nn. **32, 105, 114, 133, 151, 152, 154, 192, 212, 231, 232, 245, 261**).

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l’individuazione dell’oggetto (sentenze nn. **107, 245, 274**), dei parametri (sentenze nn. **98, 118, 274**), anche interposti (sentenze nn. **98 e 174**), la motivazione (sentenze nn. **67, 175, 197, 247, 274**) o la formulazione (sentenze nn. **98, 197, 270**) delle censure.

La sentenza n. **67** ha osservato che sia il ricorso sia la memoria depositati dall’Avvocatura generale dello Stato “forniscono i riferimenti normativi necessari e dispiegano adeguati percorsi argomentativi a sostegno della lamentata irragionevolezza e violazione sia della libertà di culto, sia del riparto di competenze Stato-Regioni, sì da consentire l’esame nel merito delle questioni”. La sentenza n. **98** ha sostenuto che le disposizioni attuative di cui la difesa regionale ha lamentato la pretermissione hanno “un contenuto sostanzialmente reiterativo delle norme statutarie (...) puntualmente evocate dal ricorrente”. La medesima decisione ha escluso che “la mancata qualificazione, da parte del ricorso, delle disposizioni interposte quali norme di grande riforma economico-sociale” potesse incidere sull’ammissibilità della censura. La sentenza n. **107** ha così preliminarmente individuato “l’oggetto effettivo della questione da scrutinare, per il vero non

coincidente con il portato letterale del *petitum* all'uopo articolato", "in esito alla ricostruzione interpretativa dell'effettivo contenuto del ricorso": "intestazione e conclusioni esposte nel ricorso attingono l'art. 8 della legge regionale impugnata nel suo integrale dettato, senza distinguere tra le diverse disposizioni delle quali lo stesso si compone. La lettura complessiva del ricorso rende, tuttavia, evidente che il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato esclusivamente il citato comma 1, lettera *l*), del detto art. 8. I riferimenti ad altre disposizioni dell'impugnato articolo sono stati infatti svolti (...) in funzione meramente descrittiva delle diverse modifiche (...) apportate alla legge regionale n. 19 del 2009. Essi non valgono quindi ad estendere, oltre tale perimetro, la questione sollevata, ma hanno chiara e mera valenza paradigmatica delle possibili derive interpretative correlate alla modifica (...) apportata dalla disposizione censurata". Per la sentenza n. **118**, l'inammissibilità del ricorso non può derivare dalla circostanza che "esso pone a suo fondamento contemporaneamente una norma dello statuto e gli artt. 117 e 119 Cost., dal momento che il ricorrente ricava da questi ultimi un limite comunque opponibile all'autonomia speciale a titolo di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica". La sentenza n. **245** ha affermato che "il ricorso statale non già ha errato nell'individuare la disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale, ma ha attribuito alla norma censurata un contenuto lesivo che non presenta". La sentenza n. **270** ha riconosciuto alle ricorrenti di avere "puntualmente ricostruito il contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, interpretandole in un senso tale da evidenziare il conseguente effetto lesivo sulle norme statutarie (e di attuazione statutaria) – tutte specificamente indicate ed illustrate – relative all'autonomia finanziaria delle Province autonome". Pertanto, il ricorso ha identificato "correttamente i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale", rappresentando "la verifica della correttezza dell'interpretazione proposta" un "profilo che non attiene al vaglio preliminare di ammissibilità delle questioni". Secondo la sentenza n. **274**, il ricorso "individua con chiarezza le disposizioni impugnate e il parametro costituzionale di cui si assume la violazione e contiene adeguate argomentazioni in merito al dedotto vizio di legittimità".

La Corte ha altresì disatteso eccezioni attinenti al merito e non all'ammissibilità delle questioni (sentenze nn. **33, 81, 182**).

A giudizio della sentenza n. **81**, la resistente ha "contestato congruità e correttezza degli argomenti addotti a conforto dell'impugnazione, profili che ineriscono entrambi alla fondatezza, non all'ammissibilità della questione".

Nei casi in cui il complessivo tenore del ricorso, anche alla luce delle indicazioni offerte dalla delibera dell'organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione dell'impugnazione, consente la precisa individuazione dei termini della questione, la Corte ha ugualmente proceduto all'esame di merito, operando preliminarmente taluni chiarimenti e le opportune precisazioni (sentenze nn. **6, 14, 41, 73, 98, 139, 165, 174, 175, 192, 228, 235, 237, 261**).

La sentenza n. **6** ha ritenuto ammissibili censure statali sviluppate "anche in relazione ai principi contabili contenuti nell'art. 13 del d.lgs. n. 118 del 2011", benché il Presidente del Consiglio dei ministri "abbia invocato come parametro costituzionale solo l'art. 81, terzo comma, Cost.". La Corte ha riconosciuto che "un esame meramente formale di tali censure condurrebbe ad una loro intrinseca incoerenza in relazione all'accostamento tra parametro costituzionale e norma interposta". Ma si è trattato di un'aporia "solo apparente" in quanto il citato d.lgs. contiene disposizioni ispirate non soltanto all'armonizzazione dei bilanci ma anche ad altri parametri quali il principio dell'equilibrio di bilancio. La sentenza n. **14** ha considerato l'"erronea indicazione" dei parametri interposti come un "mero *lapsus calami*, inidoneo a incidere sulla corretta individuazione della doglianza e sulla conseguente delimitazione del *thema decidendum*, posto che il ricorrente, da un lato, ha testualmente citato proprio il riportato inciso normativo (...); e, dall'altro, ha espressamente invocato le decisioni" della Corte che si riferiscono alle pertinenti disposizioni statali. Secondo la sentenza n. **175**, il riferimento all'art. 120 Cost., "in epigrafe e nella richiesta finale" del ricorso, "non trova corrispondenza, nel corpo dell'atto, in nessuna censura, in termini di sua violazione da parte di alcune delle disposizioni impugnate, per cui detto parametro deve considerarsi estraneo al *thema decidendum*". La sentenza n. **192** ha sottolineato come "la ricorrente – terminata l'esposizione dei motivi di censura – evochi in modo cumulativo una pluralità di norme costituzionali, senza motivare esplicitamente le ragioni di asserito contrasto tra le disposizioni impugnate e ciascuno dei singoli parametri (...), alcuni dei quali dotati di particolare ampiezza espressiva (...). Uno stile siffatto, al contempo pletorico e contratto nell'evocazione dei parametri, richiede (...) di ricostruire analiticamente gli esatti lineamenti giuridici di ciascuna delle questioni promosse". Poiché "tali lineamenti sono comunque evincibili, (...) questa modalità

espositiva, seppure non del tutto perspicua, non causa di per sé l'inammissibilità delle questioni". La sentenza n. **228** ha sostenuto l'irrelevanza del *lapsus calami* in cui è incorsa l'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha invocato quale parametro interposto il d.lgs. n. 118 del 2011, anziché il d.lgs. n. 267 del 2000, poiché tale erronea indicazione non ha pregiudicato "la corretta individuazione della doglianza e la conseguente delimitazione del *thema decidendum*". La sentenza n. **235** ha così precisato il *thema decidendum*: nonostante "il ricorso censuri l'intero art. 3 della legge n. 164 del 2016, l'oggetto del giudizio deve essere circoscritto al solo comma 1, lettera a), del suddetto art. 3, in ragione dei motivi posti a fondamento dell'impugnazione".

2.2. La notificazione del ricorso; i termini per ricorrere

La sentenza n. **245** ha rigettato un'eccezione regionale di inammissibilità di ricorso statale notificato, stando alle risultanze del timbro apposto in calce alla relazione di notificazione, a mezzo posta, "non dall'avvocato dello Stato incaricato dell'affare, bensì da soggetto munito della qualifica di procuratore dello Stato" e perciò asseritamente privo della legittimazione a esercitare il patrocinio innanzi alle corti superiori e dei poteri di rappresentanza giudiziale. La Corte ha rammentato che l'art. 55 della legge n. 69 del 2009, che consente all'Avvocatura generale dello Stato di eseguire la notificazione direttamente a mezzo del servizio postale, senza l'intermediazione dell'agente notificatore, "è pacificamente applicabile anche ai giudizi di legittimità costituzionale". Inoltre, ha escluso che la regola – da ultimo ribadita dalla giurisprudenza amministrativa di legittimità e concernente le notificazioni operate dai singoli avvocati del libero foro – secondo cui la notifica del ricorso deve essere effettuata da un avvocato iscritto all'albo degli avvocati cassazionisti si estenda alle notificazioni eseguite dall'Avvocatura generale, in quanto i procuratori dello Stato "sono legittimati, al pari degli avvocati dello Stato, ad esercitare il patrocinio innanzi alle magistrature superiori". Infatti, il tenore testuale degli artt. 1, secondo comma, del r.d. n. 1611 del 1933 e 8, terzo comma, della legge n. 103 del 1979 chiarisce "come nessuna limitazione sia prevista per i procuratori dello Stato, i quali, pertanto, possono esercitare, allo stesso modo degli avvocati dello Stato, le funzioni anche innanzi alle magistrature superiori". Siccome il citato art. 55 autorizza l'Avvocatura generale dello Stato, intesa quale ufficio, a impiegare la modalità di notificazione di cui alla legge n. 53 del 1994, cioè a mezzo del servizio postale, "anche un procuratore dello Stato, incardinato nell'ufficio, è autorizzato a dare impulso processuale al ricorso mediante la notificazione di quest'ultimo".

Il necessario rispetto dei termini perentori propri del giudizio in via principale ha indotto la sentenza n. **261** a confermare l'"immediata impugnabilità della norma di delega" per violazione del principio di leale collaborazione. In proposito, si è osservato che "la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio" della stessa legge delega, "non del decreto delegato che ad essa dovrà prestare (ovvero che ha prestato) la dovuta osservanza; proprio per questo la norma di delega, *in parte qua*, è stata ritenuta impugnabile prima ancora dell'adozione del decreto delegato. (...) l'eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso e, quindi, la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all'osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega. Pertanto, (...) quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali (...), la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega (...). Una diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost.". In definitiva, "quando il vizio della norma del decreto delegato deriva dall'osservanza della norma di delega, resta esclusa la censurabilità della stessa e neanche può accogliersi la richiesta subordinata della ricorrente, di sollevare questione di legittimità costituzionale (...) della legge di delega (...) poiché si farebbe luogo in tal modo ad una inammissibile elusione del termine assegnato alle regioni dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per la impugnazione delle leggi statali".

Per costante giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **154**, "le deduzioni svolte dai ricorrenti nelle memorie successive al ricorso sono ammissibili solo nei limiti in cui prospettano argomenti a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale già promosse e delineate nel ricorso stesso, non già, invece, (...) censure ulteriori. L'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via principale è, infatti, limitato alle questioni individuate nell'atto introduttivo e non può la parte ricorrente prospettare nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio per impugnare in via principale le leggi, né modificare o

integrare la domanda iniziale, con memorie successivamente depositate”. In applicazione di tali principi, il Collegio ha dichiarato inammissibile un profilo di censura enunciato dalla Regione autonoma Sardegna per la prima volta nella memoria illustrativa; nonché una censura analogamente tardiva della Regione Veneto. La sentenza n. **237** ha rammentato che “le questioni sollevate per la prima volta nella memoria integrativa sono inammissibili”. Pertanto, non sono stati esaminati “i motivi fondati sullo Statuto speciale, sul metodo pattizio e sul principio di leale collaborazione, in quanto dedotti dalla Provincia autonoma di Bolzano solo nella memoria integrativa”; né il motivo fondato sugli artt. 48 e 49 dello Statuto e sul principio pattizio (...) dedotto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia solo nella memoria integrativa”.

La sentenza n. **169** ha affermato che “l’evocazione dell’art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014, seppur formulata come richiamo a parametro interposto, risulta nella sostanza una censura diretta a tale norma ed, in quanto tale, tardiva”.

La sentenza n. **13** ha rigettato un’eccezione di inammissibilità della questione per mancata tempestiva impugnazione della disposizione modificata da quella censurata. La sentenza n. **110** ha disatteso un’eccezione di inammissibilità, per tardività, di questione promossa contro norme regionali non meramente ripetitive di altre risalenti nel tempo ma dotate di autonomo contenuto precettivo.

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

Particolare importanza è attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni e le Province autonome si determinano all’impugnazione. Le sentenze nn. **154** e **261** hanno ribadito la costante giurisprudenza secondo cui nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve “sussistere, a pena d’inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso”, quanto ad oggetto, profili e parametri, “attesa la natura politica dell’atto di impugnazione”. Per le sentenze nn. **228** e **232**, “l’omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all’impugnazione dell’organo politico comporta l’esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso”. Tuttavia, la sentenza n. **228** ha riconosciuto alla difesa del ricorrente “un’autonomia tecnica nella più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, dal momento che la delibera di impugnazione deve contenere l’indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell’impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali, mentre eventualmente spetta all’Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, giacché la discrezionalità della difesa tecnica ben può integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura (...). Detti criteri di valutazione sono complementari e si integrano reciprocamente poiché, tenendo ferma la regola generale della necessaria corrispondenza, quanto al *petitum*, tra deliberazione ad impugnare e ricorso, essi esprimono una relazione di specialità, quando la chiarezza e l’univocità delle ragioni espresse nella delibera di impugnazione consentono una sufficiente identificazione dei parametri costituzionali senza sconfinare nella *mutatio libelli*. (...) l’autonomia tecnica trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché (...) non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall’organo politico”. Nel replicare tali orientamenti, la sentenza n. **270** ha riconosciuto alla difesa del ricorrente “il potere di integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura”.

La sentenza n. **152** ha ritenuto inammissibile una questione relativa alla violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., denunciata con riferimento alla pretesa lesione dei principi comunitari in materia di concorrenza, poiché detto parametro “non risulta evocato nella delibera del Consiglio dei ministri (...) di autorizzazione alla proposizione di impugnazione della disposizione regionale” e non sussiste, pertanto, “la necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l’ha autorizzato”. La sentenza n. **154** ha giudicato inammissibile l’evocazione dell’art. 24 Cost. da parte di una delle Regioni ricorrenti, “trattandosi di parametro non contemplato nella delibera autorizzativa alla proposizione del ricorso”. La sentenza n. **170** ha dichiarato inammissibili due censure regionali di violazione dell’art. 77 Cost., osservando che, in un caso, non sussiste “la necessaria piena corrispondenza, quanto ad oggetto, tra la deliberazione con cui la Giunta regionale si è determinata all’impugnazione – che nella fattispecie non menziona il decreto-legge nella sua interezza – ed il ricorso” e, nell’altro, “difetta la piena corrispondenza tra la deliberazione ad impugnare – che non include l’art. 77 Cost. tra i parametri dei quali si lamenta la violazione ad opera della disposizione censurata – ed il contenuto del ricorso”. La sentenza n. **228**, da un lato, ha reputato inammissibile “il richiamo del ricorrente all’art. 81, quarto e sesto comma, Cost., poiché

tali parametri non risultano, *ictu oculi*, collegati in alcun modo, nell'articolazione del ricorso, alla fattispecie normativa impugnata"; dall'altro, ha affermato l'ammissibilità delle censure proposte in relazione agli altri parametri che nella deliberazione del Consiglio dei ministri sono oggetto di appropriati riferimenti logico-giuridici. La sentenza n. **232** ha negato rilievo alla circostanza che, nella delibera di promovimento della questione, non fosse esplicitamente menzionato l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., viceversa indicato nel ricorso: infatti, il ricorrente, "sostenendo che la norma regionale vada al di là della sfera di competenza esclusiva in materia di urbanistica e si ponga in contrasto con la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente", ha denunciato la lesione della competenza esclusiva statale in tale materia, che "rileva solo in quanto delimita la competenza regionale esclusiva in materia di urbanistica". In merito ad altra questione, la pronuncia ha agevolmente desunto "dalla denunciata violazione degli obblighi di natura comunitaria e della normativa statale in materia di tutela dell'ambiente la dedotta lesione sia della competenza esclusiva statale (...) di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), sia dell'art. 117, primo comma, Cost.". La sentenza n. **261** ha considerato inammissibili, tra le altre, talune censure regionali formulate in riferimento a un parametro che "non risulta indicato nella delibera autorizzativa alla proposizione del ricorso"; ulteriori questioni che "non risultano (...) prospettate ed identificate nella delibera della Giunta regionale"; e una questione avente ad oggetto una disposizione non indicata nella delibera autorizzativa. La sentenza n. **270** ha giudicato inammissibile una questione alla quale non fanno alcun cenno le delibere con cui gli organi esecutivi delle Province autonome hanno disposto la proposizione dei ricorsi e che una delle ricorrenti ha prospettato nella sola memoria illustrativa.

La sentenza n. **36** ha preliminarmente delimitato l'oggetto del giudizio, evidenziando che, all'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha precisato che esso "deve essere circoscritto alle disposizioni individuate nella delibera ad impugnare – che, a sua volta, richiama la relazione del Dipartimento affari regionali". Nel rigettare un'eccezione regionale di inammissibilità del ricorso per asserita non coincidenza dei parametri indicati nella delibera di autorizzazione alla proposizione dell'impugnazione con quelli dedotti dalla difesa statale, la sentenza n. **39** ha osservato che "l'indicazione delle norme regionali ritenute lesive è formulata nella delibera governativa con la necessaria chiarezza" e, sulla sua base, "l'Avvocatura dello Stato ha esercitato, poi, il suo ruolo professionale, individuando tutti i principi costituzionali e le norme con cui tali disposizioni si ponevano in contrasto". Analoga eccezione è stata disattesa dalla sentenza n. **118** poiché "la relazione del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, cui rinvia la delibera del Consiglio dei ministri, ha individuato nell'art. 73 dello statuto un parametro alla cui luce valutare la legittimità costituzionale della disposizione impugnata".

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

La sentenza n. **170** ha pronunciato l'inammissibilità del ricorso presentato dalla Regione Calabria "in ragione della tardività del deposito della deliberazione della Giunta di ratifica del decreto presidenziale con cui è stata assunta la determinazione all'impugnativa". All'argomento della difesa regionale secondo cui il deposito non è potuto intervenire tempestivamente, non essendo stata ancora costituita la Giunta che doveva ratificare il decreto, si è replicato che lo statuto calabrese attribuisce al Presidente della Giunta il potere di compiere, nei dieci giorni successivi alla proclamazione, gli atti improrogabili e urgenti di competenza della Giunta, tra i quali rientra, a norma dell'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, la deliberazione alle impugnative davanti alla Corte costituzionale. Nella specie, il decreto presidenziale è intervenuto il 12 gennaio 2015, ben oltre i dieci giorni dalla proclamazione, risalente al 9 dicembre 2014. Pertanto, "anche a prescindere dai motivi che hanno determinato il tardivo deposito della deliberazione della Giunta a ratifica dell'originario decreto, il ricorso è (...) inammissibile per difetto di legittimazione processuale attiva in capo al Presidente della Regione".

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.

31 pronunce hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. **13, 32, 75, 114, 125, 128, 135, 140, 143, 151, 154, 165, 169, 170, 182, 191, 192, 195, 212, 231, 235, 237, 247, 252, 261, 270**; ordinanze nn.

1, 49, 65, 115, 186); 48 decisioni hanno riguardato leggi (sentenze nn. 5, 8, 14, 33, 36, 39, 40, 41, 50, 59, 60, 66, 67, 72, 73, 74, 77, 81, 105, 106, 107, 110, 132, 139, 152, 157, 160, 172, 173, 174, 175, 190, 196, 197, 234, 260, 274; ordinanze nn. 63, 78, 112, 116, 146, 156, 201, 220, 224, 227) e delibere legislative statutarie (ordinanza n. 92) di Regioni ordinarie; 16 pronunce hanno interessato leggi di Regioni speciali (sentenze nn. 6, 62, 93, 98, 103, 113, 133, 229, 232, 245; ordinanze nn. 3, 100, 163, 204, 216, 223); 5 decisioni hanno investito leggi delle Province autonome (sentenze nn. 80, 118, 126, 228; ordinanza n. 159).

Può avvenire che, nelle more del giudizio in via principale, le disposizioni censurate siano modificate o abrogate, nel qual caso si pone il problema dell'ammissibilità del trasferimento della questione sulla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. Rinviando *infra*, par. 5, per i profili concernenti la permanenza dell'interesse alla pronuncia, giova ricordare che le sentenze nn. 80, 98, 133, 140, 154, 191, 192, 231, 270 hanno escluso che l'intervenuta modifica di alcune delle norme originariamente impugnature avesse un'influenza sulle questioni sottoposte alla Corte. In termini generali, la sentenza n. 80 ha rammentato il costante orientamento secondo cui, "in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale può essere trasferita sul nuovo testo della norma impugnata, anzitutto, a condizione che quest'ultima non appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (...), che le modifiche siano marginali (...) o che comunque non abbiano alterato la portata precettiva della norma impugnata (...); ed, infine, che non siano soddisfattive rispetto alle censure proposte (...). (...) ove le modifiche introdotte incidano in maniera sostanziale sulla disciplina oggetto di impugnativa, il supposto trasferimento della questione di costituzionalità, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione, supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione (...). (...) in definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma".

La sentenza n. 80 ha proceduto a verificare "se e quali disposizioni della novella legislativa provinciale abbiano reiterato i già dedotti vizi di illegittimità" riconosciuti alla normativa impugnata: circostanza che "comporterebbe la dichiarazione di illegittimità della norma in entrambi i testi scrutinati, nella formulazione originaria ed in quella successiva". Pertanto, mentre alcune sopravvenute disposizioni sono state giudicate incostituzionali perché riproducevano "sostanzialmente", "in modo pedissequo" e "specularmente" il contenuto e/o la formulazione delle norme da esse abrogate e riconosciute illegittime, in relazione ad altre, "che presentano un contenuto radicalmente innovativo rispetto alle norme impugnature della precedente legge", la Corte ha escluso la praticabilità del trasferimento delle relative questioni in quanto esso "supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione". La sentenza n. 98 ha rilevato il "contenuto marginale" dell'intervenuta modifica della denunciata disposizione regionale, "tenuto conto del perimetro e del tenore della censura proposta". Dal ritenuto carattere non soddisfacente dell'interesse del ricorrente è derivato il trasferimento della questione sulla nuova formulazione della norma. Per la sentenza n. 140, le modifiche recate a talune delle censurate disposizioni statali, dopo la proposizione del ricorso, "hanno contenuto marginale, non alterano il portato precettivo rilevante ai fini del decidere, lasciano immutato il loro orientamento in senso non soddisfacente alle richieste della ricorrente e quindi consentono il trasferimento delle questioni sul nuovo testo". La sentenza n. 154 ha osservato che lo *ius superveniens*, da un lato, ha costituito oggetto di nuove impugnative da parte di alcuni enti ricorrenti, sicché "non deve essere valutata la necessità del trasferimento delle attuali questioni di legittimità costituzionale alle modifiche normative sopravvenute"; e, dall'altro, riguarda disposizioni non censurate dalle restanti ricorrenti. La sentenza n. 191 ha disposto il trasferimento dello scrutinio "alla nuova formulazione, che riproduce, senza alterazioni sostanziali, il contenuto precettivo delle norme impugnature". La sentenza n. 192 ha escluso la possibilità di estendere l'esame al testo modificato di una delle norme contestate in quanto lo *ius superveniens* è stato oggetto di distinto ricorso. Al cospetto di modifiche che "non toccano i profili di lesività lamentati dalle ricorrenti", la sentenza n. 231 ha considerato le questioni "estese alle disposizioni nel testo risultante dagli interventi normativi successivi".

Secondo la sentenza n. 232, "i mutamenti sopravvenuti del quadro normativo di riferimento" sono "ininfluenti ai fini dello scrutinio delle questioni" poiché le modifiche "non incidono né sono strettamente connesse" con le disposizioni contestate.

Al giudizio di costituzionalità restano estranee le circostanze di fatto, come usualmente afferma la Corte in sede di giudizio incidentale. Le sentenze nn. 114 e 170 hanno ribadito che il "mero inconveniente di fatto

(...) non è idoneo ad introdurre il giudizio di legittimità di una norma (...) in quanto non direttamente riferibile alla previsione normativa, ma ricollegabile, invece, a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione”, non involgenti perciò un problema di costituzionalità.

4. Il parametro di costituzionalità

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

In numerosi casi le questioni di legittimità costituzionale sono state prospettate in riferimento (anche) agli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, per asserita lesione delle competenze fissate nelle suddette fonti o nelle relative disposizioni di attuazione (sentenze nn. **125, 128, 140, 143, 151, 154, 191, 212, 231, 235, 237, 247, 252, 270**; ordinanza n. **49**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **93, 98, 118, 126, 133, 228, 229, 232, 245**; ordinanze nn. **3 e 163**).

La violazione del principio di leale collaborazione è stata dedotta nei giudizi definiti con le sentenze nn. **13, 32, 103, 105, 114, 140, 143, 154, 169, 170, 182, 191, 192, 195, 212, 237, 261, 270** e con l'ordinanza n. **159**.

Inoltre, è stata spesso 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. **5, 13, 40, 62, 72, 74, 75, 93, 98, 105, 107, 114, 143, 152, 157, 165, 170, 174, 175, 228, 229, 232, 260**; ordinanze nn. **63, 78, 112, 115, 116, 201, 204, 224**). La sentenza n. **114** ha rammentato che le “censure relative all'asserita violazione del riparto interno, tra Stato e regioni, delle competenze legislative assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure intese a denunciare la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate”. La decisione, nell'escludere la sussistenza di “dubbi circa la corretta esegesi della normativa europea” invocata quale parametro interposto, non ha poi ravvisato gli “estremi per un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia”. Sui rapporti tra ordinamento interno e fonti sovranazionali e internazionali si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV.

La sentenza n. **5** ha precisato che, nel “valutare le scelte del legislatore, cui spetta tenere conto dell'impedimento nascente dal giudicato, la questione promossa in riferimento all'art. 136 Cost. deve essere esaminata per prima. Essa riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre, proprio perché attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione” (negli stessi termini la sentenza n. **231**). La sentenza n. **81** ha affermato che le censure che “denunciano la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione hanno carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che investono il contenuto della scelta operata con la norma regionale (riferite a parametri non compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione)”. Nella specie, la Corte ha ritenuto di “esaminare anzitutto l'eccepita lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.”. La sentenza n. **169** ha ritenuto, secondo un ordine di pregiudizialità, di esaminare preliminarmente la questione proposta dalla Regione Liguria in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost.: essa “presenta infatti pregiudizialità logico-giuridica, giacché investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria. Quindi, la sua eventuale fondatezza eliderebbe in radice il contenuto precettivo delle norme impugnate, determinando l'assorbimento delle questioni sollevate in riferimento ad altri parametri”.

5. L'interesse a ricorrere

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

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

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

La Corte è stata così frequentemente sollecitata dallo Stato a giudicare di asserite violazioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte II della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (sentenze nn. **39, 62, 66, 67, 72, 73, 81, 93, 105, 106, 107, 110, 133, 157, 174, 228, 229, 232, 245**; ordinanze nn. **3, 78, 112, 146, 201, 204, 223**), o addirittura esclusivamente della lesione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (sentenze nn. **6, 33, 113, 274**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. In proposito, è stata ribadita la giurisprudenza costante secondo cui “nei giudizi in via principale le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione dei parametri riguardanti il riparto di competenze tra esse e lo Stato e possono evocare altri soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite” (sentenza n. **13**). La sentenza n. **151** ha altresì sostenuto che “le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, e queste ultime abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una possibile ridondanza della violazione dei parametri in questione sul riparto di competenze, assolvendo all’onere di indicare la specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e le ragioni di tale lesione” (in termini simili la sentenza n. **261**). Per la sentenza n. **169**, “le Regioni possono impugnare disposizioni di legge statale facendo valere esclusivamente i profili attinenti al riparto delle competenze, con l’unica eccezione per le questioni che, pur riferite a diversi parametri costituzionali, tuttavia ridondano in lesione delle attribuzioni regionali, quando, nel prospettare l’influenza delle asserite violazioni su tale riparto, la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni dell’asserito effetto pregiudizievole”. “Sotto il profilo dell’ammissibilità, lo scrutinio dovrà limitarsi alla prospettata potenzialità lesiva delle disposizioni impuginate sulle prerogative regionali, mentre, ove detta verifica avesse esito positivo, sarà l’esame nel merito delle censure ad accertare l’effettiva violazione del precetto costituzionale invocato dalle ricorrenti”.

In particolare, la sentenza n. **261** ha precisato che le Regioni possono “impugnare norme di decreti delegati anche per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., sempre che la stessa ridondi sulle attribuzioni regionali”; peraltro, “la legittimazione all’impugnazione e la valutazione della ridondanza, quando il decreto delegato incida su molteplici competenze attribuite sia allo Stato sia alle Regioni e nel caso in cui il vizio denunciato risulti sussistente, vanno poi verificate con riguardo alle singole norme dello stesso, allo scopo di stabilire se e quali di queste ledano attribuzioni regionali. A tale accertamento non occorre evidentemente procedere se sia esclusa l’esistenza del vizio”.

La sentenza n. **13** ha sostenuto che le censure “sono adeguatamente motivate per dimostrare la ridondanza dei profili di irragionevolezza e violazione del buon andamento sull’autonomia organizzativa e di spesa regionale e locale”. Secondo la sentenza n. **114**, “non sussistono dubbi circa l’ammissibilità delle censure per contrasto con un parametro di legittimità costituzionale diverso da quelli che sovrintendono al riparto delle competenze tra Stato e regioni” (nella specie l’art. 97 Cost.). Infatti, la ridondanza sulle attribuzioni esplicitamente indicate dalle ricorrenti “non è impedita bensì si correla alla natura trasversale della materia” ambientale cui è riconducibile in via prevalente la norma censurata in quanto, “data l’ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell’ambiente, i principi e le regole elaborati dallo Stato *in subiecta materia* coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell’ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell’art. 117 Cost. (...), interessi di cui sono portatrici anche le regioni”. La sentenza n. **154** ha affermato che le ricorrenti “hanno sufficientemente motivato la ridondanza su attribuzioni ad esse costituzionalmente garantite” delle “censure fondate su parametri estranei al Titolo V”. In relazione a una delle censure ivi esaminate, la sentenza n. **261** ha riconosciuto alla ricorrente di avere “prospettato la lesione di competenze ad essa spettanti, argomentando sufficientemente anche in ordine alla ridondanza dell’asserito vizio”.

Un esito di inammissibilità, per carente motivazione sulla ridondanza, è stato talvolta riservato a questioni sollevate dalle Regioni in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite (sentenze nn. **151, 192, 261**).

Per la sentenza n. **192**, la Regione non ha addotto “argomenti sufficienti a illustrare perché gli eventuali processi di riorganizzazione (...) sarebbero altresì irrazionali o tali da compromettere il buon andamento dei servizi sanitari e la loro capacità di tutelare la salute. (...) il ricorso si presenta lacunoso e generico: dunque, carente di quelle argomentazioni sul merito delle censure, le quali sono necessarie, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, (...) a maggior ragione quando si denunci la violazione di parametri costituzionali estranei al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, della quale occorre che la parte ricorrente dimostri (...) la ridondanza sulle attribuzioni regionali”.

In altri casi la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità di censure regionali per difetto di adeguata motivazione sulla ridondanza (sentenze nn. **75** e **169**).

A giudizio della sentenza n. **75**, “la motivazione sulla ridondanza risulta sufficiente” poiché “la Regione argomenta la ripercussione della norma impugnata su proprie specifiche competenze legislative e amministrative di rango costituzionale”, “affermando, da un lato, che essa comprime il suo potere di fissare livelli di tutela ambientale più elevati di quelli statali, nell’esercizio delle competenze regionali in materia di tutela della salute e tutela e sicurezza del lavoro (...); dall’altro lato, che l’art. 49 della legge n. 221 del 2015 lede le funzioni amministrative regionali (...), escludendo la possibilità per le regioni di sottoporre ad autorizzazione alcune operazioni di smaltimento di rifiuti. Del resto, (...) il ricorso non lamenta solo la violazione dei parametri esterni al Titolo V, ma anche, in tre distinti punti, la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., e le argomentazioni svolte in tali motivi si aggiungono a quelle specificamente dedicate alla ridondanza al fine di illustrare l’incidenza della norma impugnata sulle competenze costituzionali della Regione”. La sentenza n. **169** ha osservato, quanto al ricorso della Regione Liguria, che “la pretesa compressione delle sue attribuzioni, come in astratto formulata, risulta correttamente prospettata” e, in ordine all’impugnativa della Regione Veneto, che le censure “superano il vaglio di ammissibilità, in quanto collegano eziologicamente le doglianze, formulate in riferimento a parametri estranei al Titolo V della Costituzione, alle pretese lesioni alla propria autonomia”. Pertanto, le questioni “possono essere scrutinate nel merito con riferimento contestuale ai parametri riguardanti la competenza legislativa (...) e a quelli di cui si afferma la ridondanza sui parametri interni al Titolo V”.

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito della Corte la sussistenza di un interesse attuale all’impugnazione. La sentenza n. **170** ha chiarito che “le Regioni hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione. Da ciò consegue che è in tale quadro – caratterizzato dalla necessità che l’iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l’utilità propria, ovviamente, del tipo di giudizio che, di volta in volta, venga in rilievo – che deve essere valutata la sussistenza dell’interesse ad agire, da postulare soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell’attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice”. Come ha rammentato la sentenza n. **154**, “nei casi di impugnativa di disposizioni meramente ricognitive, in quanto prive di autonoma forza precettiva o (...) di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi”, risulta “insussistente l’interesse della parte ricorrente a impugnarle”. Per la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **195**, “il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto” (negli stessi termini anche le sentenze nn. **235**, **237**, **245**). “Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l’impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un’utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione. Se, dunque, da una parte, le Regioni hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (...), dall’altra, ciò è anche sufficiente ai fini dell’ammissibilità delle questioni”. La sentenza n. **235** ha puntualizzato che “una disposizione, ancorché meramente ripetitiva di una precedente, può sempre essere oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale”. Similmente, la sentenza n. **237** ha ribadito che “una norma ripetitiva di una norma precedente è comunque impugnabile”. Per la sentenza n. **245**, “il giudizio in via principale non è condizionato da successive, eventuali e discrezionali determinazioni del potere esecutivo” che possano incidere sugli effetti della legge censurata, “nel senso di escluderli o limitarli”.

Sono votate a una pronuncia di (manifesta) inammissibilità questioni affette da carenza, anche sopravvenuta (ordinanza n. **1**), di interesse concreto e attuale a coltivare il ricorso (sentenze nn. **170** e **196**),

relative a norme prive di autonoma forza precettiva (sentenza n. **154**), e non applicabili (sentenze nn. **128** e **154**) o non riferibili (sentenza n. **151**) alla Regione ricorrente.

L'ordinanza n. **1** ha rilevato che, "successivamente al deposito del ricorso", la ricorrente Regione Veneto ha adottato la legge n. 19 del 2015 di riordino delle funzioni amministrative provinciali e, pertanto, "non si sono realizzate le condizioni per l'applicazione della disposizione censurata, ovvero sia la mancata adozione della legge regionale di riordino entro la data del 31 ottobre 2015". Pertanto, "il mutamento del quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso" ha inciso sulla norma impugnata, "impedendo che essa trovi applicazione". La sentenza n. **128** ha osservato che la norma denunciata, "nel prescrivere che gli indennizzi dovuti in base alla legge n. 210 del 1992 vengano anticipati da ogni regione agli aventi diritto in attesa del trasferimento dallo Stato delle somme dovute", "presuppone che si tratti di compiti amministrativi già demandati alle regioni". Essa non è dunque applicabile alla Regione siciliana, nella quale, nella perdurante mancanza delle prescritte norme di attuazione statutaria, "l'erogazione di tale prestazione non costituisce una competenza regionale, ma resta direttamente affidata al Ministero della Salute". Secondo la sentenza n. **170**, poiché "la Regione Lombardia, attraverso l'impugnativa, mira alla sostituzione del parere con l'intesa con la Regione interessata e poiché, trattandosi di progetti sperimentali nel mare continentale e in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività minerarie, per la sua collocazione geografica (priva di sbocchi sul mare) la ricorrente non potrebbe mai trovarsi in tale situazione, (...) essa non può trarre nessuna utilità diretta ed immediata, sul piano sostanziale, da una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della contestata disciplina legislativa statale. Difettano, dunque, le caratteristiche di concretezza ed attualità che devono necessariamente connotare l'interesse ad agire". La sentenza n. **196** ha affermato che una decisione ablatoria "non potrebbe recare alcuna effettiva utilità al fine della difesa delle posizioni sostanziali [...] fatte valere, atteso che una tale pronuncia, avendo il solo effetto di privare di efficacia la disposizione impugnata, non potrebbe certamente assicurare quella disciplina [...] dalla cui mancata adozione deriva, secondo lo stesso ricorrente, la lesione di dette posizioni"; e che "la disciplina asseritamente mancante non potrebbe essere introdotta" dalla Corte, "non potendo essa, evidentemente, sostituirsi al legislatore regionale nell'esercizio della funzione legislativa allo stesso spettante in una materia di legislazione concorrente".

Sono state spesso rigettate eccezioni di inammissibilità per carenza di interesse all'impugnazione (sentenze nn. **13**, **41**, **110**, **140**, **143**, **154**, **169**, **182**, **235**, **237**, **245**, **270**) e per difetto di carattere lesivo della disposizione impugnata (sentenze nn. **154**, **235**, **237**).

A fronte dell'eccepita inammissibilità della questione per asserita coincidenza della censurata norma regionale con altra precedente mai impugnata (che continuerebbe a essere in vigore e a produrre effetti anche dopo l'eventuale sentenza di accoglimento) la sentenza n. **41** ha ribadito "l'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza 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 termini analoghi le sentenze nn. **60**, **98**, **110**, **169**, **182**, **261**). La sentenza n. **110** ha chiarito che "le disposizioni impuginate presentano un autonomo contenuto normativo", differente da quello di altra prescrizione da esse richiamata, perché "hanno un ambito di applicazione diverso". Secondo la sentenza n. **140**, "non v'è dubbio, sul piano astratto, che le disposizioni impuginate possano produrre, seppur con decorrenza dall'anno 2017, una complessiva riduzione del gettito di determinati tributi erariali e ciò è sufficiente per riconoscere, nella prospettiva regionale, la potenzialità di un effetto lesivo di dette previsioni sul bilancio regionale, in ragione della compartecipazione al gettito controverso, inerente ad un tributo contemplato dalle previsioni statutarie". La sentenza n. **143** ha affermato che, "quando la norma censurata è tale da comportare minori entrate alle Regioni, come nel caso di specie, essendo la ricorrente destinataria di risorse del PAC, si giustificano l'interesse processuale al ricorso ed il rigetto dell'eccezione". La sentenza n. **154** ha osservato che l'intesa sancita l'11 febbraio 2016, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, in merito all'attuazione della legge n. 208 del 2015, "recepisce un accordo al quale non risultano aver partecipato gli enti ad autonomia differenziata" ricorrenti e, in ordine al ricorso della Regione Veneto, che "concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale". La pronuncia, negando rilievo alla presenza nella suddetta legge di una specifica clausola di salvaguardia delle prerogative delle autonomie speciali, ha sottolineato che le norme censurate "contengono prescrizioni specificamente rivolte anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome". Pertanto, "l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impuginate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome". La

sentenza n. **182** ha sostenuto che, per quanto la lesione lamentata dalla ricorrente poteva già essere attribuita al d.l. n. 191 del 2015 ove non si faceva riferimento alcuno al parere della Regione interessata, “la mancata impugnazione a suo tempo di tale disposizione non rileva ai fini dell’ammissibilità del presente giudizio, poiché la disposizione censurata – che peraltro presenta contenuti di novità rispetto alla disposizione modificata – ha comunque l’effetto di reiterare la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere della Regione”. La sentenza n. **235** ha così disatteso l’interpretazione della disposizione censurata proposta dall’Avvocatura dello Stato a sostegno della carenza di interesse attuale delle ricorrenti: “Canoni basilari dell’interpretazione giuridica, quali sono quelli dell’interpretazione testuale e logica, inducono necessariamente a ritenere che se una legge rinforzata (...) rimette a una legge dello Stato la definizione di un determinato contenuto (...), tale rinvio non può che riferirsi a una legge ordinaria. Il lamentato contrasto con l’art. 81, sesto comma, Cost., che in materia richiede l’intervento di una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale, si verifica, dunque, in virtù della semplice previsione astratta del rinvio alla legge dello Stato, prima e indipendentemente dal fatto che tale legge sia stata adottata dal Parlamento”. Sotto altro profilo, la decisione ha rilevato la “portata evidentemente innovativa” della norma impugnata, rigettando l’eccepita carenza di lesività. Analogamente, la sentenza n. **237** ha reputato che, se una legge rinforzata “rimette alla legge dello Stato la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, ragioni sia testuali che logiche impediscono di riferire tale rinvio ad una successiva legge rinforzata, dovendosi invece ritenere che la legge rinforzata intenda ammettere l’intervento della legge ordinaria nella regolazione della materia”; e ha sottolineato la “portata chiaramente innovativa” della norma denunciata.

Secondo la sentenza n. **261**, la ritenuta inapplicabilità dell’istituto dell’acquiescenza nel giudizio in via principale non consente alle Regioni di eludere il termine perentorio per impugnare una legge delega per asserita violazione del principio di leale collaborazione rivolgendo le proprie censure al successivo decreto delegato. “Nel caso in esame non si è, infatti, al cospetto di una reiterazione del contenuto di una precedente disposizione, ovvero della novazione di una fonte precedente, bensì della mera applicazione di una norma vigente che il legislatore delegato, come è necessario, si è limitato ad osservare e che neppure avrebbe potuto disattendere, a meno di incorrere proprio per questo in un vizio denunciabile *ex art. 76 Cost.*”.

La sentenza n. **72** ha osservato che l’avvenuto esaurimento dell’efficacia delle contestate disposizioni regionali “non incide sulla definizione delle questioni”, in quanto le norme, “come presumibile, hanno avuto applicazione. Inoltre, (...) il permanere dell’interesse del ricorrente alla definizione del giudizio è attestato (...) anche dalla pendenza di una procedura di infrazione comunitaria, relativa alle previsioni regionali censurate”. Per la sentenza n. **232**, le novelle statali che hanno investito la disciplina oggetto di recepimento da parte del legislatore regionale “non sono tali da aver determinato il sopravvenuto difetto di interesse al ricorso”.

La citata sentenza n. **261** ha precisato che “la legittimazione delle Regioni ad impugnare norme concernenti la disciplina delle camere di commercio non può essere affermata o negata in linea generale, poiché è condizionata all’accertamento che le stesse incidono su competenze regionali costituzionalmente garantite e non riguardano (...) profili riconducibili soltanto a competenze esclusive dello Stato”.

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 soddisfacente dell’interesse del ricorrente, conducono alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la norma censurata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze nn. **33, 50, 170**). Ove non ricorra quest’ultima circostanza, è generalmente constatata la persistenza dell’interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **8, 60, 80, 139, 170, 191**). La costante giurisprudenza, richiamata dalla sentenza n. **8**, richiede, per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, “il concorso di due requisiti”: “lo *ius superveniens* deve avere carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e le disposizioni censurate non devono avere avuto *medio tempore* applicazione” (in termini analoghi le sentenze nn. **59, 170, 191**). Similmente, la sentenza n. **50** ha rammentato che, “perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere, devono congiuntamente verificarsi le seguenti condizioni: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, *medio tempore*, delle norme abrogate o modificate”. Anche la sentenza n. **60** ha indicato come necessaria “la sopravvenuta abrogazione della norma impugnata o, quantomeno, la modificazione della stessa in termini tali da neutralizzare radicalmente la

pretesa avanzata con il ricorso”. La sentenza n. **260** ha ribadito il consolidato insegnamento secondo cui “il sindacato costituzionale deve trovare spazio ove la norma, seppure successivamente abrogata o a efficacia temporale limitata, abbia prodotto effetti”.

La sentenza n. **50** ha rilevato che, da un lato, “è venuta meno ogni ragione di contrasto tra le disposizioni regionali impugnate dal Governo e le norme statali che prescrivono determinate forme di collaborazione tra Stato e regioni nella formulazione dei piani paesaggistici”; e, dall’altro, la Regione “ha dichiarato, senza contestazione di controparte, che le disposizioni della legge impugnata non hanno avuto applicazione nel periodo di loro efficacia, in quanto il PTR non è mai stato approvato”.

La sentenza n. **8** ha osservato che, sebbene “l’abrogazione dell’intera disposizione impugnata” risulti “satisfattiva delle ragioni del ricorrente”, non sussistono “elementi che dimostrino la sua mancata applicazione *medio tempore* o che ragionevolmente possano indurre ad escluderla”; infatti, essa, benché “rimasta in vigore per un lasso di tempo relativamente contenuto”, ha natura auto-applicativa e “si pone in parziale continuità normativa” con la precedente legislazione regionale. Per la sentenza n. **60**, se “l’intervenuta abrogazione rende evidente la presenza del primo requisito funzionale al venir meno delle ragioni del contendere”, quanto al secondo, nulla esclude che, nella “temporanea vigenza delle norme di riferimento, siano stati posti in essere interventi edilizi (...) rimasti estranei ad ogni verifica da parte delle autorità competenti, dando sostanza alla lesione prospettata”. La sentenza n. **80** ha ritenuto evidente “l’avvenuta applicazione *medio tempore* della normativa censurata, con conseguente impossibilità di dichiarare cessata la materia del contendere” in relazione a questioni “inerenti a norme che hanno disciplinato l’esercizio 2016” e che sono state abrogate a decorrere dal 1° gennaio 2017. Secondo la sentenza n. **139**, l’abrogazione di talune delle impugnate disposizioni regionali, “per quanto satisfattiva”, “non determina la cessazione della materia del contendere, perché le norme hanno già trovato applicazione”. La sentenza n. **170** ha precisato che “la disposizione sopravvenuta, mantenendo l’unilaterale qualificazione di pubblica utilità delle attività ed il relativo effetto declaratorio ad opera dei titoli abilitativi, non soddisfa le ragioni dedotte dalle ricorrenti”; e che “la norma originaria ha natura autoapplicativa, in considerazione del contenuto qualificatorio, e si riferisce a tutti i titoli abilitativi (...) frattanto eventualmente rilasciati, difettando così certezze in ordine al requisito della mancata applicazione”. In relazione ad altra questione, la decisione ha constatato che “la disposizione sopravvenuta non soddisfa le ragioni dedotte dalle ricorrenti, atteso che il titolo concessorio unico viene mantenuto con i suoi connotati originari (...), seppur accanto ai precedenti titoli abilitativi”, e “la norma impugnata può aver ricevuto frattanto applicazione”. La sentenza n. **191** ha sottolineato che talune delle norme impugnate, benché abrogate o modificate successivamente alla proposizione dei ricorsi, hanno avuto applicazione “per un arco temporale rilevante” o “apprezzabile” ovvero “per un periodo significativo”.

La sentenza n. **59** ha disatteso la richiesta regionale volta a ottenere una dichiarazione di parziale cessazione della materia del contendere, “in ragione dell’abrogazione delle disposizioni regionali impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri”, osservando che l’abrogazione “è stata contestualmente accompagnata dall’approvazione di disposizioni, non a caso parimenti impugnate (...), dal contenuto sostanzialmente identico”. La sentenza n. **125** ha ribadito che “l’intesa in Conferenza unificata non provoca la cessazione della materia del contendere, poiché un’eventuale pronuncia di accoglimento potrebbe comunque reintegrare l’ordine costituzionale asseritamente violato, venendo a cadere sulla previsione normativa che ha costituito la causa dell’intesa”. I Giudici hanno così negato rilievo alla circostanza che, “nelle more del giudizio, in attuazione della disposizione impugnata”, sia stata raggiunta l’intesa in Conferenza unificata. La sentenza n. **170** ha chiarito che la parziale rinuncia all’impugnativa contenuta nella memoria depositata in prossimità dell’udienza dalla difesa regionale “non determina la cessazione della materia del contendere, atteso che la deliberazione in tal senso della Giunta regionale non è stata prodotta in tempo utile per poter essere presa in considerazione”. In relazione a una delle questioni ivi trattate, la sentenza n. **191** ha sostenuto che la disposizione sopravvenuta “non si rivela satisfattiva delle censure proposte dalle ricorrenti” né legittima il trasferimento della questione, non potendo essere imputata a essa l’attitudine lesiva prospettata nel ricorso.

Il difetto sopravvenuto di interesse può essere reso manifesto attraverso la formale rinuncia (anche parziale) al ricorso, che produce, se accettata, l’estinzione del giudizio (sentenze nn. **107** e **126**; ordinanze nn. **3**, **49**, **65**, **78**, **115**, **116**, **156**, **159**, **163**, **186**, **201**, **204**, **220**, **224**, **227**). In generale, le ordinanze nn. **3**, **78**, **163**, **227** hanno rammentato che, ai sensi dell’art. 23 delle norme integrative, “nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, accettata dalla parte costituita, determina l’estinzione

del processo” (analogamente le ordinanze nn. **49, 65, 115, 116, 156, 159, 186, 201, 204, 220, 224**).

L’ordinanza n. **3** ha evidenziato che la rinuncia statale al ricorso poggia sulla duplice premessa che la sopravvenuta legge sarda n. 35 del 2015 ha soppresso una delle due censurate disposizioni e che, in relazione all’altra, il Presidente della Regione “ha trasmesso una relazione contenente elementi che consentono di superare le censure governative”. L’ordinanza n. **78** ha sottolineato che la rinuncia statale all’impugnazione è seguita alla modificazione, “nel senso indicato dal Governo”, delle contestate previsioni regionali ad opera della sopravvenuta legge ligure n. 13 del 2016. Come rilevato dalla sentenza n. **107**, nelle more del giudizio, il ricorrente ha parzialmente rinunciato alla questione, in considerazione dell’intervenuta abrogazione di talune delle censurate disposizioni regionali. L’ordinanza n. **116** ha messo in luce che la rinuncia statale al ricorso è derivata dall’adozione di una legge regionale che “ha modificato le disposizioni impugnate, eliminando i profili di illegittimità costituzionale sollevati”, e dalla constatazione che “la legge impugnata risulta non avere avuto concreta applicazione nel periodo di vigenza”. L’ordinanza n. **163** ha osservato che la rinuncia dello Stato al ricorso ha fatto seguito all’intervenuta abrogazione della contestata disposizione regionale. L’ordinanza n. **201** ha rilevato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con due atti successivi formalmente accettati dalla Regione resistente, ha parzialmente rinunciato al ricorso poiché la sopravvenuta legge umbra n. 6 del 2016 “ha abrogato o modificato, adeguandole ai rilievi proposti nel ricorso, numerose disposizioni impugnate”. L’ordinanza n. **204** ha dato atto al Presidente del Consiglio dei ministri di avere “rinunciato *in toto* al ricorso” in quanto la legge valdostana n. 24 del 2016 “ha modificato le disposizioni impugnate, consentendo di superare le ragioni del ricorso”. L’ordinanza n. **227** ha riconosciuto che, “successivamente alla proposizione del ricorso”, la legge veneta n. 3 del 2017 “ha modificato, nel senso indicato dal Governo” le previsioni contenute nella norma censurata.

Nell’ipotesi in cui la controparte costituita non accetti formalmente la rinuncia, la Corte, pur non potendo dichiarare estinto il processo, pronuncia la cessazione della materia del contendere. Così ha ritenuto la sentenza n. **234** in riferimento a una rinuncia statale non accettata dalla Regione resistente.

Peraltro, “in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l’intervenuta rinuncia al ricorso determina l’estinzione del processo, ai sensi dell’art. 23 delle norme integrative” (ordinanze nn. **63 e 92**; nello stesso senso le ordinanze nn. **100, 112, 146, 216, 223**).

L’ordinanza n. **63** ha dato conto della duplice circostanza che il Presidente del Consiglio dei ministri “ha presentato rinuncia al ricorso, in ragione delle modifiche apportate dalla legge” toscana n. 58 del 2016, la quale “ha fatto venire meno i motivi dell’impugnazione”; e che, come rilevato dal ricorrente, la Regione, pur non costituita, “ha altresì fornito rassicurazioni circa la non applicazione *medio tempore* delle norme impugnate”. L’ordinanza n. **92** ha affermato che “l’Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia al ricorso, evidenziando che, nelle more del giudizio, la legge statutaria della Regione Basilicata 17 novembre 2016, n. 1 (Statuto della Regione Basilicata), ha sostituito le disposizioni oggetto di censura e sono, pertanto, venute meno le ragioni per proseguire il giudizio”. L’ordinanza n. **100** ha osservato che, “nelle more del giudizio”, la legge sarda n. 16 del 2016 “ha modificato, nel senso indicato dal Governo, le impugnate previsioni” della legge regionale n. 8 del 2016.

6. La riunione e la separazione delle cause

I ricorsi definiti nel 2017 hanno fatto registrare **17** casi di riunione (sentenze nn. **59, 72, 114, 125, 143, 154, 169, 170, 191, 212, 231, 235, 237, 247, 252, 261, 270**) e **26** di separazione (sentenze nn. **32, 59, 74, 114, 125, 128, 135, 140, 143, 151, 154, 165, 169, 170, 191, 192, 195, 231, 235, 237, 247, 252**; ordinanze nn. **1, 65, 115, 186**). Peraltro, la riunione e la separazione disposte con la sentenza n. **125**, le riunioni decise dalle sentenze nn. **212** e **261** e la separazione pronunciata con l’ordinanza n. **186** non risultano formalmente enunciate in dispositivo.

In alcune occasioni, la Corte ha separato le questioni proposte con il medesimo ricorso e le ha contestualmente riunite con quesiti omogenei sollevati in altri ricorsi (sentenze nn. **114, 125, 143, 154, 169, 170, 191, 231, 235, 237, 247, 252**). 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 al fine di risolvere con una sola decisione quesiti omogenei.

Con riferimento ai ricorsi statali avverso leggi regionali o provinciali, la riunione è stata disposta in ragione della loro connessione (sentenze nn. **59** e **169**); della “sostanziale identità” dei motivi di censura (sentenza n. **59**); e della parziale comunanza dell’oggetto e delle questioni (sentenza n. **72**).

Per quanto concerne le impugnative regionali o provinciali avverso leggi statali, i ricorsi sono stati riuniti perché “hanno parzialmente ad oggetto le stesse disposizioni e, comunque, avanzano censure identiche o analoghe” (sentenza n. **114**); “hanno ad oggetto la stessa norma e propongono censure formulate in riferimento a profili in parte coincidenti” (sentenza n. **125**); “hanno ad oggetto le stesse disposizioni ed evidenziano analoghi profili di illegittimità” (sentenza n. **212**); “vertono su disposizioni parzialmente coincidenti” (sentenza n. **154**); “vertono sulle medesime disposizioni o su norme strettamente collegate ed avanzano censure in larga misura coincidenti” (sentenza n. **170**); “vertono sulle medesime disposizioni e queste sono censurate in riferimento a parametri e con argomentazioni in larga misura coincidenti” (sentenza n. **270**); perché le questioni “hanno ad oggetto il medesimo articolo di legge e sono basate su censure in larga parte analoghe” (sentenza n. **247**); per la connessione oggettiva dei giudizi (sentenze nn. **191, 235, 261**) e la “parziale identità dei termini delle questioni” (sentenza n. **235**); per la “parziale identità delle norme denunciate e delle censure” (sentenze nn. **143, 237, 252**); e per la “parziale identità dell’oggetto e dei termini delle questioni” (sentenza n. **231**).

7. Il contraddittorio di fronte alla Corte

Il processo in via principale, in quanto processo di parti, si caratterizza per l’elevata percentuale di casi nei quali gli enti si costituiscono di fronte alla Corte.

Nelle **31** pronunce che hanno definito ricorsi delle Regioni e delle Province autonome (sentenze nn. **13, 32, 75, 114, 125, 128, 135, 140, 143, 151, 154, 165, 169, 170, 182, 191, 192, 195, 212, 231, 235, 237, 247, 252, 261, 270**; ordinanze nn. **1, 49, 65, 115, 186**), lo Stato risulta sempre costituito.

Con riguardo alle **69** pronunce che hanno deciso ricorsi statali (sentenze nn. **5, 6, 8, 14, 33, 36, 39, 40, 41, 50, 59, 60, 62, 66, 67, 72, 73, 74, 77, 80, 81, 93, 98, 103, 105, 106, 107, 110, 113, 118, 126, 132, 133, 139, 152, 157, 160, 172, 173, 174, 175, 190, 196, 197, 228, 229, 232, 234, 245, 260, 274**; ordinanze nn. **3, 63, 78, 92, 100, 112, 116, 146, 156, 159, 163, 201, 204, 216, 220, 223, 224, 227**), le **26** ipotesi di mancata costituzione di Regioni e Province autonome hanno riguardato giudizi che hanno avuto i seguenti esiti: estinzione per rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita (ordinanze nn. **63, 92, 100, 112, 146, 216, 223**); illegittimità costituzionale (sentenze nn. **6, 8, 14, 36, 72, 73, 103, 106, 113, 132, 160, 229, 260**); illegittimità costituzionale e inammissibilità (sentenza n. **60**); illegittimità costituzionale e non fondatezza (sentenza n. **93**); illegittimità costituzionale, non fondatezza e inammissibilità (sentenza n. **232**); inammissibilità e non fondatezza (sentenze nn. **62** e **152**); inammissibilità (sentenza n. **196**).

La sentenza n. **190** ha rammentato che, ai sensi dell’art. 19, comma 3, delle norme integrative, “la parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di 30 giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso” e che, ai sensi dell’art. 31, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, “il deposito del ricorso deve avvenire entro 10 giorni dalla notificazione”.

La sentenza n. **173** ha ritenuto inammissibile la costituzione della Regione Liguria in quanto “avvenuta tardivamente, oltre il termine di cui all’art. 19, comma 3, delle norme integrative”. La sentenza n. **190** ha sanzionato come tardiva la costituzione della Regione Calabria poiché “il ricorso è stato notificato il 22 giugno 2016 e quindi il termine stabilito per il suo deposito era il 3 luglio 2016 e – non applicandosi ai giudizi costituzionali l’istituto della sospensione feriale dei termini processuali (...) – il termine ultimo per la costituzione della Regione Calabria era il 2 agosto 2016”.

Con riferimento alle “condizioni di ammissibilità della costituzione in giudizio della Regione quale parte resistente”, l’ordinanza n. **78** (dichiarativa dell’estinzione del processo per rinuncia dello Stato accettata dalla Regione Liguria) ha chiarito che né le norme integrative né la legge n. 87 del 1953 richiedono espressamente il requisito della previa deliberazione della Giunta regionale, evocato dall’art. 32, secondo comma, di tale legge solo come presupposto dell’iniziativa della Regione contro una legge statale, al pari di quanto dispone il precedente art. 31, terzo comma, circa la previa deliberazione del Consiglio dei ministri per l’impugnativa di una legge regionale da parte del Governo. Del resto, costituisce un principio di portata generale quello per il quale “le disposizioni che prevedono nullità, preclusioni, inammissibilità e decadenze

processuali si intendono assoggettate ad un regime di stretta legalità”. In ragione della sua generalità, tale principio è applicabile a tutti gli atti per cui le norme integrative e la legge n. 87 del 1953 non prescrivono formalità e, quindi, anche all'accettazione della rinuncia statale al ricorso. Simile conclusione si è rivelata conforme allo statuto ligure, che si limita ad attribuire la rappresentanza dell'ente in giudizio al Presidente della Giunta regionale, senza ulteriori prescrizioni. L'ordinanza n. **156** ha osservato che non incide sull'ammissibilità della costituzione in giudizio della Regione resistente la circostanza che essa si sia limitata a “chiedere il rigetto del ricorso, senza addurre alcuna argomentazione in ordine alle doglianze in esso prospettate”. Infatti, l'art. 19, comma 3, delle norme integrative, in base al quale l'atto di costituzione della parte resistente contiene e illustra le conclusioni, mira a “stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni”.

Il termine previsto dall'art. 10 delle norme integrative per il deposito di memorie illustrative “è posto a presidio non solo del contraddittorio, ma anche dell'ordinato lavoro della Corte. Pertanto, esso ha carattere perentorio e non è nella disponibilità delle parti, come è comprovato dal controllo che sul suo rispetto viene svolto, d'ufficio, dalla Cancelleria”. Così la sentenza n. **192** che ha riscontrato la tardività della memoria depositata dalla ricorrente.

La sentenza n. **165** ha rammentato che l'oggetto delle questioni non può subire allargamenti “per effetto delle memorie successivamente depositate dalle parti”. La sentenza n. **261** ha ribadito che, con la memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, è possibile “soltanto prospettare argomenti a sostegno delle questioni così come sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni dirette, come nella specie, ad ampliare il *thema decidendum* fissato con tale ultimo atto”.

Le sentenze nn. **14** e **190** hanno rilevato “l'utilizzabilità dei documenti prodotti in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato in prossimità dell'udienza pubblica di discussione” poiché “l'assenza di preclusioni al loro esame si ricava implicitamente dagli ampi poteri istruttori” della Corte, che, ai sensi dell'art. 12 delle norme integrative, “dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilisce i tempi e i modi da osservarsi per la loro assunzione”. La sentenza n. **60** ha escluso che alla rilevata carenza argomentativa, imputata allo Stato ricorrente, potesse ovviare la memoria depositata prima dell'udienza in quanto, a parte “il dato della inutilizzabilità delle relative deduzioni se destinate, come nel caso, a riposare su un ricorso radicalmente privo di argomentazioni a sostegno della censura”, “anche la detta memoria difetta, integralmente, del necessario confronto sistematico con il quadro normativo di riferimento da ritenersi imprescindibile per una corretta individuazione dei termini della questione, altrimenti rimessi al solo sforzo interpretativo della Corte”. La sentenza n. **114** ha osservato che il “riscontrato difetto argomentativo non può essere colmato dalla memoria illustrativa depositata dalla Regione in prossimità dell'udienza, con la quale non è possibile ovviare a precedenti carenze motivazionali”. La stessa decisione non ha accolto “la richiesta (contenuta nella memoria regionale) con cui la ricorrente sollecita” la Corte a rimettere dinanzi a sé la questione di costituzionalità di disposizioni che essa non deve applicare nello scrutinio. La sentenza n. **126** ha reputato inammissibile una censura statale per la sua intempestività (essendo stata formulata solo nella memoria depositata in prossimità dell'udienza) e per l'estraneità degli invocati parametri statuari al novero di quelli per i quali il Consiglio dei ministri aveva deliberato la proposizione del ricorso. La sentenza n. **247** ha ritenuto la memoria integrativa inadeguata a emendare il difetto di completezza e chiarezza delle censure articolate nel ricorso. La sentenza n. **261** ha sanzionato come inammissibili censure regionali, proposte nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, volte a introdurre profili nuovi e ulteriori rispetto a quelli svolti nel ricorso.

Relativamente all'intervento di terzi diversi dalle parti, i Giudici hanno confermato l'insegnamento secondo cui “il giudizio di costituzionalità delle leggi, promosso in via d'azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87 (...), 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”. Così la sentenza n. **170**, la quale ha dichiarato l'inammissibilità dell'intervento spiegato dall'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus Ong.

Le sentenze nn. **98** e **157** hanno ritenuto inammissibili gli interventi della Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle Organizzazioni associative della Distribuzione Moderna Organizzata (FEDERDISTRIBUZIONE) e della Confesercenti Toscana Nord – Sezione Federazione Italiana Imprese Balneari - FIBA “per la pregiudiziale e assorbente ragione” che sono avvenuti con atto depositato oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 4 delle norme integrative. Analogamente, la sentenza n. **170** ha

dichiarato inammissibile l'intervento dell'Associazione "Amici del Parco Archeologico di Pantelleria", "in ragione del preliminare ed assorbente profilo relativo alla tardività del deposito, effettuato oltre il termine previsto dagli artt. 4, comma 4, e 23 delle norme integrative".

8. Le decisioni della Corte

Le decisioni rese nel 2017 sono costituite da **77** sentenze e **23** 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.

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 **24** (sentenze nn. **107** e **126**; ordinanze nn. **3, 49, 63, 65, 78, 92, 100, 112, 115, 116, 146, 156, 159, 163, 186, 201, 204, 216, 220, 223, 224, 227**), per un totale di **24** dispositivi. L'estinzione solo parziale del giudizio è stata dichiarata con sentenza (sentenze nn. **107** e **126**) e con ordinanza (ordinanze nn. **65** e **201**); quando ha, invece, riguardato l'intero processo, l'estinzione è stata sempre dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **3, 49, 63, 78, 92, 100, 112, 115, 116, 146, 156, 159, 163, 186, 204, 216, 220, 223, 224, 227**).

In prevalenza l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia al ricorso da parte del ricorrente (sentenze nn. **107** e **126**; ordinanze nn. **3, 49, 65, 78, 115, 116, 156, 159, 163, 186, 201, 204, 220, 224, 227**).

Nei giudizi definiti con le ordinanze nn. **63, 92, 100, 112, 146, 216, 223** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, ha ugualmente comportato l'estinzione del processo.

B] Si sono avute **4** pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **33, 50, 170, 234**), per un totale di **4** dispositivi. In generale, tali decisioni sono derivate – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **33, 50, 170**), *medio tempore* rimaste inattuato. La cessazione pronunciata dalla sentenza n. **234** è scaturita dalla mancata accettazione della rinuncia statale da parte della Regione resistente.

C] Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **28** (sentenze nn. **32, 50, 60 – 2 dispositivi –, 62, 105, 107, 114 – 5 dispositivi –, 128, 133 – 2 dispositivi –, 135, 151 – 2 dispositivi –, 152, 154 – 7 dispositivi –, 169 – 2 dispositivi –, 170 – 10 dispositivi –, 175, 192 – 3 dispositivi –, 196, 197, 212, 228, 231, 232, 237 – 2 dispositivi –, 245 – 3 dispositivi –, 247, 261 – 10 dispositivi –, 270 – 2 dispositivi –**), per un totale di **66** dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **32, 50, 60, 62, 105, 107, 114, 133, 135, 151, 154, 169, 170, 192, 196, 197, 231, 232, 245, 247, 261**); all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenza n. **175**) e del parametro (sentenze nn. **133**); alla considerazione (sentenza n. **107**) o ricostruzione del quadro normativo di riferimento (sentenze nn. **133** e **196**); per l'inconferenza (sentenze nn. **105, 170, 232**) degli evocati parametri, anche interposti; per l'invocazione da parte della Regione di una competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. **114**); per l'attuale (sentenze nn. **154, 170, 196**) difetto di interesse del ricorrente; per la non applicabilità della norma denunciata alla Regione ricorrente (sentenze nn. **128, 151, 154**); per il carattere non costituzionalmente obbligato dell'addizione richiesta dalle ricorrenti (sentenza n. **114**); per difetto di motivazione dell'asserita ridondanza della violazione di parametri extracompetenziali sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze nn. **151, 192, 261**); per tardivo deposito in giudizio della deliberazione della Giunta regionale di ratifica del decreto presidenziale recante la determinazione all'impugnativa (sentenza n. **170**); per l'assenza della necessaria piena corrispondenza tra il ricorso e la

delibera autorizzativa del Governo (sentenze nn. **152** e **228**), della Giunta regionale (sentenze nn. **154**, **170**, **261**) o provinciale (sentenza n. **270**); per tardiva proposizione della censura (sentenze nn. **154**, **169**, **237**).

La sentenza n. **212** ha rilevato l'inammissibilità di talune delle numerose questioni ivi trattate, senza darne peraltro conto nel dispositivo.

D] Si sono registrate **2** pronunce contenenti un dispositivo di manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **1** e **201**), per un totale di **2** dispositivi.

L'ordinanza n. **1** ha riscontrato la sopravvenuta carenza di interesse concreto ed attuale a coltivare il ricorso. L'ordinanza n. **201** ha sanzionato la generica e carente motivazione derivante dalla non corretta indicazione del parametro interposto violato.

8.3. Le decisioni di rigetto

A] Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **40** (sentenze nn. **32**, **40**, **50** – **3** dispositivi –, **62**, **66**, **67**, **77**, **80** – **3** dispositivi –, **93**, **98** – **2** dispositivi –, **105**, **114** – **5** dispositivi –, **118**, **125** – **2** dispositivi –, **126**, **133** – **2** dispositivi –, **140** – **2** dispositivi –, **143** – **3** dispositivi –, **151** – **2** dispositivi –, **152**, **154** – **4** dispositivi –, **157**, **165**, **169** – **5** dispositivi –, **170** – **15** dispositivi –, **174**, **182**, **190**, **191** – **9** dispositivi –, **192** – **3** dispositivi –, **195**, **212** – **4** dispositivi –, **231**, **232**, **237** – **4** dispositivi –, **245** – **4** dispositivi –, **247** – **2** dispositivi –, **252** – **2** dispositivi –, **261** – **9** dispositivi –, **270** – **2** dispositivi –), per un totale di **106** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dalla non riscontrata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **32**, **40**, **50**, **62**, **66**, **80**, **98**, **105**, **114**, **118**, **125**, **126**, **133**, **143**, **151**, **152**, **154**, **157**, **165**, **169**, **170**, **174**, **182**, **191**, **192**, **195**, **212**, **237**, **245**, **252**, **261**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina legislativa ha concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **114**, **154**, **169**, **170**, **182**, **190**, **191**, **192**, **195**, **261**.

La sentenza n. **140** ha imputato alla ricorrente la mancata dimostrazione della decisiva circostanza che “la riduzione delle risorse fiscali introdotte dalla novella statale e la loro interrelazione con misure di contenimento della spesa abbiano gravemente pregiudicato lo svolgimento delle proprie funzioni”. La sentenza n. **154** ha ritenuto non adeguatamente assolto l'onere, gravante sulla ricorrente, di “provare l'impossibilità di esercitare” le funzioni ad essa attribuite dalla Costituzione. La sentenza n. **169** ha ribadito che “la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi”: nel caso di specie, le ricorrenti non hanno presentato elementi probatori idonei. La sentenza n. **192** ha imputato alla ricorrente il mancato assolvimento dell'onere di “provare l'oggettiva impossibilità di esercitare le proprie funzioni (...), segnatamente attraverso dati quantitativi concreti”.

L'inconferenza di uno degli evocati parametri interposti ha determinato l'esito di non fondatezza di cui alla sentenza n. **80**. Una delle numerose questioni trattate dalla sentenza n. **170** è stata, invece, rigettata perché riguardante un mero inconveniente di fatto.

Anche nell'ambito del giudizio in via principale si può rilevare l'impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **67**, **77**, **114**, **143**, **169**, **231**, **237**, **247**, **261**, **270** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione non fondata “nei sensi di cui in motivazione” (sentenze nn. **77**, **114**, **143**, **169**, **231**, **237**, **247**, **270**) o “nei termini di cui in motivazione” (sentenze nn. **67** e **261**), facendo così riferimento all'interpretazione corretta delle disposizioni impugnate fornita in motivazione e idonea a fugare i proposti dubbi di legittimità costituzionale. Sono, inoltre, frequenti le sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta interpretazione della disposizione impugnata (sentenze nn. **80**, **154**, **232**, **252**) ovvero riconoscono un erroneo presupposto interpretativo (sentenze nn. **50**, **93**, **125**, **140**, **151**, **170**).

B] Sono state adottate anche **2** decisioni recante un dispositivo di manifesta infondatezza (sentenze nn. **175** e **231**), per un totale di **2** dispositivi.

La sentenza n. **175** ha giudicato manifestamente infondata una questione già rigettata, in relazione ai medesimi parametri, dalla sentenza n. 101 del 2016, sottolineando l'assenza nell'odierno ricorso di rilievi atti a contrastare le argomentazioni contenute nel precedente specifico ovvero di motivi diversi da quelli già

valutati. La sentenza n. **231** ha ritenuto che la lamentata violazione costituzionale si risolvesse nella denuncia di un mero inconveniente di fatto.

8.4. Le decisioni di accoglimento

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **53** (sentenze nn. **5, 6 – 2 dispositivi –**, **8, 13, 14, 36 – 2 dispositivi –**, **39, 40, 41, 50, 59 – 5 dispositivi –**, **60, 66, 67, 72 – 2 dispositivi –**, **73 – 2 dispositivi –**, **74, 75, 80 – 12 dispositivi –**, **81 – 2 dispositivi –**, **93 – 9 dispositivi –**, **98 – 5 dispositivi –**, **103, 105, 106, 107, 110, 113, 132, 133, 139 – 5 dispositivi –**, **157, 160, 170 – 2 dispositivi –**, **172, 173, 174 – 5 dispositivi –**, **175, 190 – 2 dispositivi –**, **191, 192 – 2 dispositivi –**, **212 – 7 dispositivi –**, **228, 229, 231 – 2 dispositivi –**, **232 – 3 dispositivi –**, **234, 235, 245 – 2 dispositivi –**, **252 – 2 dispositivi –**, **260, 261, 274 – 2 dispositivi –**), per un totale di **108** dispositivi.

A] Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **42** pronunce (sentenze nn. **5, 6, 8, 14, 36, 39, 40, 50, 59 – 3 dispositivi –**, **66, 67, 72, 73, 74, 75, 80 – 5 dispositivi –**, **81, 93 – 8 dispositivi –**, **98 – 3 dispositivi –**, **103, 105, 106, 110, 113, 132, 133, 139 – 2 dispositivi –**, **157, 170, 172, 173, 174 – 4 dispositivi –**, **175, 190, 228, 229, 232, 234, 235, 245, 260, 274**), per un totale di **61** dispositivi.

Generalmente queste declaratorie hanno investito uno o più articoli o commi o lettere; raramente hanno riguardato un atto legislativo nel suo complesso (sentenze nn. **14** e **39**).

La sentenza n. **5** reca, nel medesimo capo di dispositivo, anche la declaratoria di illegittimità costituzionale di un ulteriore comma “nella parte in cui si riferisce” a quello integralmente caducato. La sentenza n. **8**, pur impiegando la formula “nella parte in cui prevede”, ha colpito l’intero secondo periodo del comma denunciato. Anche la sentenza n. **67**, che adotta nel dispositivo la formula “nella parte in cui dispone”, ha caducato un intero periodo di un comma del censurato articolo. La sentenza n. **133** impiega, nell’unico capo di accoglimento, la formula “nei sensi di cui in motivazione” relativamente alla dichiarazione di illegittimità di una norma regionale contenente un divieto da riferire ai depositi commerciali di “prodotti energetici” anziché di “oli minerali”.

B] Si sono registrate **5** decisioni contenenti un dispositivo di natura additiva (sentenze nn. **80, 170, 212, 232 – 2 dispositivi –**, **252**), per un totale di **6** dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima “nella parte in cui non prevede” (sentenze nn. **80** e **170**) o “nella parte in cui non contempla” (sentenza n. **212**) un determinato contenuto, “nella parte in cui consente” di realizzare certi interventi “senza fare salvo” il rispetto di una procedura (sentenza n. **232**) ovvero “nella parte in cui non prevede” la parola specificamente indicata nel dispositivo (sentenza n. **252**).

La sentenza n. **232** ha altresì giudicato illegittimi due commi “nella parte in cui prevedono” l’osservanza di un determinato requisito “e non anche” di altro dalla disciplina statale di principio; lo stesso capo contiene anche un dispositivo di natura ablativa.

C] Le pronunce che contengono dispositivi di tipo ablatorio sono state **17** (sentenze nn. **5, 13, 41, 60, 72, 73, 80 – 4 dispositivi –**, **98, 139 – 3 dispositivi –**, **160, 174, 191, 192, 212 – 5 dispositivi –**, **231 – 2 dispositivi –**, **232, 252**), per un totale di **27** dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui prevede” (sentenza n. **80**), “dispone” (sentenze nn. **72, 80, 212**) o “limitatamente alla parte in cui prevede” (sentenza n. **98**) un certo contenuto, “nella parte in cui ha introdotto” (sentenza n. **60**) la lettera di un comma, “nella parte in cui si riferisce” ad un precedente comma (sentenza n. **5**), “nella parte in cui inserisce” (sentenza n. **160**) taluni periodi di un articolo; “nella parte in cui si applica” alle Regioni e alle Province autonome (sentenze nn. **191** e **231**), “nella parte in cui trova applicazione” (sentenza n. **212**) o “è applicabile” (sentenza n. **212**) nei confronti delle Province autonome, “nella parte in cui applica” (sentenza n. **212**) certe tariffe alle Province autonome ovvero “nella parte in cui impone” ad esse (sentenza n. **231**) talune misure, “nella parte in cui consente” (sentenza n. **139**) una determinata attività; “nella parte in cui si pone” un meccanismo di silenzio-assenso (sentenza n. **232**); “limitatamente al riferimento” ad una lettera di un certo comma (sentenza n. **41**), e “limitatamente alle parole” (sentenze nn. **41, 73, 80, 174, 252**) o “all’inciso” (sentenza n. **80**) specificamente indicati nel dispositivo.

Le sentenze nn. **192** e **212** hanno giudicato illegittimi plurimi commi “nella parte in cui prevedono”,

rispettivamente, una specifica competenza della Giunta regionale e l'applicabilità alle Province autonome di un determinato d.P.R. La sentenza n. **232** contiene nel medesimo capo un dispositivo di natura additiva

La sentenza n. **5** reca, nel medesimo capo di dispositivo, anche la declaratoria di illegittimità costituzionale integrale del comma al quale si riferisce quello parzialmente inciso. La sentenza n. **13** ha dichiarato illegittima una norma statale “nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, con specifico riferimento alla Regione” ricorrente.

D] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura sostitutiva sono state **6** (sentenze nn. **59, 80, 107, 192, 212, 261**), per un totale di **6** dispositivi. Tali pronunce sostituiscono una sostanza precettiva incostituzionale con altra conforme a Costituzione, dichiarando la disposizione impugnata illegittima “nella parte in cui prevede” (sentenze nn. **59** e **80**) o “nella parte in cui stabilisce” (sentenze nn. **212** e **261**) un certo contenuto “anziché” un altro costituzionalmente imposto, ovvero “nella parte in cui fa riferimento” ad una legge “anziché” ad altra disciplina (sentenza n. **107**).

La sentenza n. **192** ha dichiarato illegittimi due commi “nella parte in cui prevedono” il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome “anziché” il più incisivo strumento di coinvolgimento rappresentato dall'intesa.

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **10** (sentenze nn. **6, 36, 59, 80, 81, 93, 98, 190, 245, 274**).

“In considerazione dell'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale”, la sentenza n. **6** ha esteso l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 all'intera legge sarda n. 6 del 2016 “nei sensi di cui in motivazione”, cioè nelle parti ivi specificamente indicate. L'illegittimità consequenziale pronunciata dalla sentenza n. **36** ha investito “ulteriori disposizioni della legge regionale impugnata” che “risultano in rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale” con quelle censurate. La sentenza n. **81** ha dichiarato l'illegittimità consequenziale degli ulteriori commi della denunciata disposizione regionale, avvinti da un “inscindibile legame” con quelli impugnati e giudicati illegittimi, in quanto, dettando “prescrizioni strumentali a rendere applicabili” questi ultimi, non hanno una “propria autonomia precettiva”. La sentenza n. **190** ha esteso la dichiarazione di incostituzionalità ad una norma “in rapporto di stretta connessione e inscindibilità funzionale” con quella già caducata. La sentenza n. **245** ha evidenziato il “rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale” che lega la proposizione normativa caducata in via diretta e altra non impugnata ma ugualmente ritenuta illegittima. “In considerazione dell'inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell'indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo”, la sentenza n. **274** ha esteso l'illegittimità di una norma regionale, contenuta nella legge di assestamento al bilancio, all'intera legge di approvazione del rendiconto dell'anno precedente.

9. La correzione degli errori materiali

Nel 2017 è stata adottata **1** ordinanza di correzione di errori materiali contenuti in precedenti pronunce rese in sede di giudizio principale. L'ordinanza n. **217** ha disposto la correzione dell'errore materiale presente nel dispositivo della sentenza n. 284 del 2016.

Capitolo III

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

1. Premessa

Nel 2017 la Corte ha reso **7** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome (sentenze nn. **10, 150, 198, 230**; ordinanze nn. **4, 202, 203**).

2. I soggetti del conflitto

Tutti i conflitti decisi nel 2017 sono stati promossi contro lo Stato da Regioni.

In particolare hanno proposto ricorso le seguenti Regioni ordinarie: Veneto (sentenza n. **10**), Puglia (sentenze nn. **150, 230**; ordinanza n. **202**), Abruzzo (sentenza n. **198**), Basilicata (ordinanza n. **203**). L'ordinanza n. **4** ha, invece, deciso un conflitto promosso da una Regione ad autonomia speciale (Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*).

La sentenza n. **198** – nel risolvere un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Abruzzo nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 che detta la disciplina delle modalità di conferimento dei nuovi titoli concessori unici per attività di prospezione, ricerca e concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché di esercizio delle relative attività – ha dichiarato parzialmente inammissibile il relativo ricorso nella parte in cui solleva conflitto anche nei confronti del Ministro dello sviluppo economico, oltre che del Presidente del Consiglio dei ministri in quanto, secondo la precedente giurisprudenza della Corte, «l'unico soggetto legittimato a rappresentare lo Stato nel giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalle regioni (o dalle province autonome) è il Presidente del Consiglio dei ministri» (*ex plurimis*, sentenza n. 355 del 1992).

La sentenza n. **230** ha dichiarato ammissibile, con ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 10 ottobre 2017, l'intervento spiegato nel giudizio dalla società Trans Adriatic Pipeline AG. La Corte – dopo aver ricordato che “nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (ordinanze allegatale alle sentenze n. 380 e n. 222 del 2007)” – ha, tuttavia, sottolineato che l'intervento deve essere ammesso nei casi in cui “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 (ordinanza allegata alla sentenza n. 195 del 2007)”. Nel caso di specie, infatti, la società Trans Adriatic Pipeline AG è stata parte del giudizio amministrativo avente ad oggetto proprio il provvedimento di autorizzazione del Ministero dello sviluppo economico del 20 maggio 2015 alla costruzione del gasdotto TAP, che con il ricorso per conflitto la Regione Puglia mira a modificare.

3. Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti

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

Nella sentenza n. **10** non è stata accolta un'eccezione statale di inammissibilità per asserita genericità delle censure proposte, poiché in realtà la Regione ricorrente ha sufficientemente specificato che le spese oggetto dell'asserito controllo illegittimo da parte della Corte dei Conti erano quelle per il personale e per attività di comunicazione anche via *web*.

4. L'interesse al ricorso

Nella sentenza n. **198** è stato chiarito che la sostituzione e l'abrogazione dell'atto impugnato (il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015) con un atto successivo (il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 dicembre 2016) non determina l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse o la cessazione della materia del contendere, stante l'irrelevanza delle sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto censurato. La Corte ha, infatti, evidenziato che “da un lato, nei conflitti di attribuzione sussiste comunque – anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato – un interesse all'accertamento, 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 al riparto costituzionale delle attribuzioni (sentenza n. 9 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 260 del 2016); dall'altro, poiché per il periodo anteriore alla cessazione degli effetti (nella fattispecie, per abrogazione) permane l'efficacia del decreto [...] impugnato, non sono venute meno le ragioni del conflitto (sentenza n. 334 del 2006; nello stesso senso, sentenze n. 432 del 1994 e n. 289 del 1993)”.

5. Il tono costituzionale del conflitto

La sentenza n. **10** ha affrontato vari profili di inammissibilità per difetto di tono costituzionale del conflitto. Non è stata accolta una prima eccezione fondata sul rilievo che il ricorso avrebbe avuto ad oggetto non tanto questioni attinenti al riparto delle attribuzioni costituzionali ma unicamente una diversa interpretazione delle norme che disciplinano il controllo operato dalla Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali. La Corte, invece, ha evidenziato che la Regione ricorrente ha contestato che il controllo operato dalla Corte dei conti è stato esercitato valutando l'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi e sindacando il merito delle loro scelte discrezionali, piuttosto che limitarsi ad un controllo meramente documentale ed esterno. Ha, conseguentemente, ribadito che “a conferire tono costituzionale ad un conflitto basta la prospettazione dell'esercizio di un potere radicalmente diverso da quello attribuito dalla legge, così integrando un'ipotesi di lamentata carenza di potere in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 235 del 2015, n. 263 e n. 137 del 2014)”. È stata, invece, riconosciuta la mancanza del tono costituzionale con riferimento ad altre censure riguardanti la presunta irregolarità del controllo relativo a specifiche spese per il personale e per attività di comunicazione anche via *web* e la presunta erronea richiesta di restituzione delle somme irregolarmente rendicontate. La Corte ha ricordato che “il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali» (*ex plurimis* v. sentenza n. 260 del 2016; in senso conforme sentenze n. 87 del 2015, n. 263 del 2014, n. 52 del 2013)”, dovendosi, pertanto, distinguere “i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale) (così espressamente, sentenze n. 260 del 2016, n. 87 del 2015, n. 137 del 2014)”. È stato, altresì, sottolineato che “con specifico riguardo al conflitto sorto in riferimento al peculiare controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sulle singole spese, (...) oggetto delle doglianze non è l'invasione della sfera costituzionale della ricorrente ma la mera illegittimità della funzione esercitata, illegittimità da fare valere innanzi alla giurisdizione comune (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016)”.

6. L'oggetto del conflitto

6.1. Gli atti impugnati

I conflitti decisi nel 2017 hanno avuto a oggetto i seguenti atti:

il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 20 luglio 2012, relativo alle modalità con le quali individuare il maggior gettito da riservare all'Erario derivante dal d.l. n. 138 del 2011 e dal d.l. 201 del 2011 (ordinanza n. **4**); la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312, con cui è stata dichiarata l'irregolarità del

rendiconto del gruppo consiliare misto, relativamente al periodo 1° gennaio - 31 marzo 2015 (sentenza n. **10**); la circolare del 29 gennaio 2015, n. 1, adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante le linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane (sentenza n. **150**); il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), contenente la disciplina delle modalità di conferimento dei nuovi titoli concessori unici per attività di prospezione, ricerca e concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché di esercizio delle relative attività (sentenza n. **198**); il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015, contenente la disciplina delle modalità di conferimento dei nuovi titoli concessori unici per attività di prospezione, ricerca e concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché di esercizio delle relative attività (ordinanze nn. **202** e **203**).

La sentenza n. **10** non ha accolto un'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dall'Avvocatura generale dello Stato per asserita natura meramente consequenziale dell'impugnata deliberazione n. 312 del 2015 della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, proprio in quanto essa non può considerarsi meramente consequenziale rispetto alla precedente deliberazione n. 251 del 2015 con cui la sezione aveva formulato osservazioni ai fini della regolarizzazione dei rendiconti e con cui già aveva manifestato l'intento di esercitare il potere di controllo. Per la Corte, infatti, tale ultima delibera costituiva "un atto endo-procedimentale con cui, ai sensi dell'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, la sezione regionale di controllo, dopo aver verificato, attraverso un esame preliminare dei rendiconti, le carenze e le irregolarità documentali, ha assegnato ai gruppi consiliari un termine per la produzione di documentazione e chiarimenti, secondo le specifiche indicazioni allegate alla deliberazione (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016, n. 130 del 2014). Solo in seguito a tale produzione la sezione regionale ha deliberato l'irregolarità dei rendiconti sulla base delle argomentazioni ivi per la prima volta diffusamente esternate, 'il che rende evidente che è questo – e non la previa delibera istruttoria – l'atto di spendita del potere contestato dalla Regione' (sentenza n. 260 del 2016; in termini analoghi sentenza n. 104 del 2016)".

La sentenza n. **150** – nel decidere il conflitto sollevato dalla Regione Puglia avverso la circolare adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1, recante le linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane – ha dichiarato parzialmente inammissibile il ricorso in quanto avente ad oggetto «un atto meramente esecutivo di altre disposizioni oggetto di precedente questione di legittimità costituzionale, decisa con sentenza nel senso della non fondatezza (sentenze n. 103 e n. 77 del 2016)». La Corte ha, infatti, ricordato che quando il conflitto riguarda atti aventi natura non legislativa «occorre che la negazione o la lesione della competenza derivino immediatamente dall'atto denunciato come invasivo, nel senso che esso, qualora sia preceduto da altro che ne costituisca il precedente logico e giuridico, non ne ripeta il contenuto e non ne rappresenti una mera e necessaria esecuzione (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2014, n. 181 del 1999, n. 467 del 1997, n. 215 del 1996 e n. 472 del 1995)». Nel caso di specie, il passo della circolare oggetto di censura era privo di portata innovativa poiché si limitava a ribadire quanto già contenuto nel comma n. 421 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, per di più già oggetto di questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Puglia e dichiarata non fondata con sentenza n. 159 del 2016.

La sentenza n. **198** ha escluso – nel caso di sostituzione e abrogazione dell'atto impugnato (il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015) con un atto sopravvenuto (il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 dicembre 2016) – che «le censure svolte dalle ricorrenti possano essere estese al successivo decreto ministeriale, sostitutivo di quello impugnato, che costituisce un autonomo e distinto provvedimento e, pur avendo stesso oggetto e finalità, non presenta contenuto precettivo del tutto identico (sentenza n. 222 del 2006)».

6.2. I comportamenti censurati

I conflitti decisi nel 2017 hanno avuto a oggetto i seguenti comportamenti: il silenzio serbato dal Ministero dello sviluppo economico, in relazione ad alcune note del Presidente della Regione Puglia con le quali è stato chiesto di riesaminare la procedura per l'adozione del provvedimento di autorizzazione alla costruzione del gasdotto TAP (sentenza n. **230**). In tale occasione la Corte – dopo aver ricordato che “non è

in discussione, in astratto, l'ammissibilità di ricorsi per conflitto di attribuzione aventi ad oggetto condotte omissive, laddove esse siano realmente idonee a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali (sentenze n. 276 del 2007, n. 187 del 1984, n. 111 del 1976)" – ha, tuttavia, rilevato che non vi è idoneità lesiva, come nel caso sottoposto al suo esame, "laddove l'inerzia dell'amministrazione a fronte di un'istanza ad essa rivolta possa essere interpretata solo come una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante e non come un comportamento omissivo concludente volto a negare attribuzioni costituzionali (sentenza n. 276 del 2007)".

7. I parametri 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. **10**); di norme degli statuti delle autonomie speciali e/o delle relative discipline attuative (ordinanza n. **4**); di parametri contenuti nel titolo V, Parte II della Costituzione (sentenze nn. **10, 150, 198, 230**; ordinanze nn. **4 e 202**); di parametri extracompetenziali (sentenze nn. **10, 150**; ordinanza n. **4**); del principio di leale collaborazione (sentenze nn. **10 e 230**; ordinanza n. **203**).

8. La riunione dei giudizi

Nel 2017 non si sono registrati casi nei quali la Corte ha riunito e deciso con un'unica pronuncia più conflitti.

9. Le decisioni della Corte

Delle **7** pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo, **4** sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **10, 150, 198, 230**) e **3** in forma di ordinanza (ordinanze nn. **4, 202, 203**). Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito).

Delle citate **7** pronunce, **3** si sono pronunciate sul merito del conflitto (sentenze nn. **10, 150, 198**); **2** di esse (sentenze nn. **10, 150**) contengono, altresì, dispositivi di inammissibilità.

9.1. Le decisioni processuali

9.1.1. Le decisioni di improcedibilità

Non si sono registrate pronunce contenenti dichiarazioni di improcedibilità.

9.1.2. Le decisioni di inammissibilità

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle sentenze nn. **10, 150, 230** e ordinanze nn. **202, 203**.

Con la sentenza n. **10** sono state dichiarate inammissibili alcune censure del ricorso per conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, del 25 giugno 2015, n. 312, con specifico riferimento a quelle relative alla richiesta di restituzione delle somme non regolarmente computate, nonché alla rendicontazione delle spese per il personale e per l'attività di comunicazione anche via *web*.

Con la sentenza n. **150** è stato dichiarato parzialmente inammissibile il conflitto sollevato dalla Regione Puglia avverso un passo della circolare del 29 gennaio 2015 – adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie – in quanto atto meramente esecutivo di altre disposizioni oggetto di precedente questione di legittimità costituzionale.

Le ordinanze nn. **202 e 203** hanno dichiarato inammissibili i conflitti sollevati rispettivamente dalle Regioni Puglia e Basilicata avverso il decreto del Ministro dello sviluppo economico del 25 marzo 2015 in quanto tale decreto era stato annullato con la precedente sentenza n. 198 del 2017 con la quale la Corte aveva dichiarato che non spettava allo Stato e per esso al Ministero dello sviluppo economico adottare

quest'ultimo decreto senza adeguato coinvolgimento delle Regioni.

La sentenza n. **230** ha dichiarato inammissibile, per mancanza dei necessari requisiti di attualità e originarietà, il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Puglia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri avverso il silenzio serbato dal Ministero dello sviluppo economico, in relazione ad alcune note del Presidente della Regione Puglia con le quali è stato chiesto di riesaminare la procedura per l'adozione del provvedimento di autorizzazione alla costruzione del gasdotto TAP.

Si evidenzia che la sentenza n. **198**, pur non recando traccia nel dispositivo, ha dichiarato il ricorso inammissibile nella parte in cui il conflitto di attribuzione era stato sollevato anche nei confronti del Ministro dello sviluppo economico, oltre che del Presidente del Consiglio dei ministri.

9.1.3. L'estinzione del giudizio

1 decisione (ordinanza n. **4**) ha pronunciato l'estinzione del processo per intervenuta rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita.

9.1.4 Le decisioni di cessazione della materia del contendere

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

9.2. Le decisioni di merito

Delle **3** decisioni che hanno pronunciato sul merito del conflitto (sentenze nn. **10, 150, 198**), **1** (sentenza n. **198**) ha accolto il ricorso; le altre **2** (sentenze nn. **10, 150**) hanno registrato l'opposto esito di rigetto.

9.2.1. Le decisioni di accoglimento

La sentenza n. **198** ha accolto il ricorso presentato dalla Regione Abruzzo dichiarando che non spettava allo Stato e per esso al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto del 25 marzo 2015 senza adeguato coinvolgimento delle Regioni, contenente la disciplina delle modalità di conferimento dei nuovi titoli concessori unici per attività di prospezione, ricerca e concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché di esercizio delle relative attività.

9.2.2 Le decisioni di rigetto

La sentenza n. **10**, nel respingere parzialmente il ricorso proposto dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, ha affermato che spettava alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, operare la verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Veneto sulla base dei criteri individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2012.

La sentenza n. **150** ha respinto il conflitto sollevato dalla Regione Puglia avverso la circolare del 29 gennaio 2015 – adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie – dichiarando che spettava allo Stato l'adozione della stessa.

10. La correzione di errore materiale

Nel 2017 è stata adottata **1** ordinanza per la correzione di errore materiale contenuto in una decisione resa in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra enti. In particolare, si tratta dell'ordinanza n. **226** che ha corretto l'errore materiale contenuto nella motivazione delle ordinanze nn. 202 e 203 del 2017.

Capitolo IV

Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

Sezione I

La fase dell'ammissibilità

1. Premessa

Nel 2017 la Corte ha reso **5** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanze nn. **155, 225, 273, 277, 280**).

L'ordinanza n. **155** ha riguardato l'impugnazione di una delibera d'insindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare. L'ordinanza n. **225** si è occupata del conflitto sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti della Corte dei conti, in relazione a due sentenze con le quali è stata esercitata la giurisdizione sulla responsabilità amministrativa nei confronti di dipendenti della stessa Presidenza. Con l'ordinanza n. **273** è stato deciso il conflitto sollevato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 18, comma 5, del d. lgs. n. 177 del 2016 che, nell'ambito di una generale riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, impone agli ufficiali di polizia giudiziaria, a seguito di apposite istruzioni, la trasmissione per via gerarchica delle «notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale». L'ordinanza n. **277** ha deciso il conflitto promosso dal CODACONS, da un senatore e da un cittadino elettore contro il Governo, in relazione alla decisione di porre la questione di fiducia, presso la Camera dei deputati, sull'approvazione della legge elettorale. L'ordinanza n. **280** ha avuto ad oggetto il conflitto sorto a seguito della legge n. 52 del 2015, e relativa procedura di approvazione, della proposta di legge Atto Camera n. 2352, e relativa procedura di approvazione, e del disegno di legge Atto Senato n. 2941, e relativa procedura di approvazione, tutti atti inerenti l'elezione della Camera dei deputati.

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. **155** ha ribadito che «la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo può ritenersi idonea ad instaurare il giudizio ove sussistano, come nella specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso (tra le ultime, ordinanze n. 139 e 91 del 2016, n. 137 del 2015)».

3. I soggetti del conflitto

Il ricorso definito dall'ordinanza n. **155** è stato proposto dal Tribunale ordinario di Cosenza, seconda sezione civile. Sulla scorta della propria consolidata giurisprudenza, la Corte ha ribadito la legittimazione dell'indicata autorità a sollevare il conflitto in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartiene. È stata parimenti confermata la legittimazione del Senato della Repubblica ad essere parte del conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

L'ordinanza n. **225** ha ribadito la natura di potere dello Stato e, di conseguenza, la relativa legittimazione ad avvalersi dello strumento del conflitto a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali al Presidente della Repubblica (*ex plurimis*, ordinanza n. 138 del 2015 e sentenza n. 1 del 2013), e ciò anche in relazione ai

compiti, serventi rispetto alle predette attribuzioni, svolti dal Segretariato generale della Presidenza e dal personale ad esso addetto (come ritenuto nella sentenza n. 129 del 1981). Così, pure, è stata riconosciuta la legittimazione a essere parte del conflitto alle due sezioni (sezione II giurisdizionale centrale d'appello e sezione giurisdizionale regionale per il Lazio) della Corte dei conti, "poiché, anche nell'ambito contabile, quello giurisdizionale è un potere diffuso" (tra le altre, si vedano le ordinanze n. 261 e n. 166 del 2016). Nella stessa decisione è stata, altresì, riconosciuta la legittimazione a essere parti di conflitti di attribuzione in capo alle Procure regionali della Corte dei conti, in quanto organi giurisdizionali «competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri cui appartengono» (ordinanze n. 261 del 2016 e n. 196 del 1996) anche, come nel caso di specie, in relazione ai poteri di vigilanza e indirizzo assegnati alle Procure regionali dagli artt. 213 e seguenti del d.lgs. n. 174 del 2016, con riguardo all'esecuzione delle sentenze di condanna, per garantirne l'effettività.

L'ordinanza n. **273**, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte (sentenze n. 1 del 2013, n. 88 e n. 87 del 2012, e n. 420 del 1995; ordinanza n. 521 del 2000), ha riconosciuto la natura di potere dello Stato al pubblico ministero e, in particolare, al Procuratore della Repubblica (art. 1, comma 1, d. lgs. n. 106 del 2006), in quanto titolare delle attività d'indagine (art. 109 Cost.) finalizzate all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.); è stato, inoltre, ribadito che non sussiste alcun dubbio in ordine alla legittimazione del Governo, rappresentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, posto che l'atto asseritamente lesivo è imputabile a quest'ultimo nella sua interezza (ordinanze n. 16 del 2013, n. 23 del 2000 e n. 323 del 1999).

L'ordinanza n. **277** ha dichiarato inammissibile il conflitto promosso dal CODACONS, da un senatore e da un cittadino elettore per carenza del requisito soggettivo, non potendoli qualificare nel caso di specie come poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost. Più in particolare, la Corte ha preso partitamente in considerazione la distinta posizione dei tre ricorrenti rispetto alla lesione lamentata e ha ricordato che soggetti ed organi diversi dallo Stato-apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 37 della l. n. 87 del 1953, solo se titolari di una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» (ordinanza n. 17 del 1978). Conseguentemente, con riferimento all'associazione CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e al cittadino elettore, ha ribadito che il CODACONS "non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle sole situazioni soggettive spettanti alle 'organizzazioni proprie della società civile' (ordinanza n. 256 del 2016)" e che nemmeno il singolo cittadino, "seppure vanti la qualità di elettore, è investito di funzioni tali da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione, non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante (ordinanze n. 256 del 2016, n. 121 del 2011, n. 85 del 2009, n. 434, n. 284 e n. 189 del 2008, n. 296 del 2006)". Per ragioni diverse nemmeno il senatore è stato ritenuto legittimato, nel caso di specie, a ricorrere in quanto, pur restando impregiudicata "la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri (sentenza n. 225 del 2001; ordinanze n. 149 del 2016, n. 222 del 2009, n. 177 del 1998), nel caso di specie il senatore ricorrente pretende inammissibilmente di rappresentare – in un conflitto promosso contro il Governo – l'intero organo cui appartiene". L'asserita lesione, in altre parole, è stata ritenuta meramente ipotetica in quanto un membro del Senato della Repubblica non può lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso la Camera dei deputati, non riguardando tale procedimento alcuna sua competenza o prerogativa.

L'ordinanza n. **280** ha dichiarato inammissibile il conflitto promosso da una pluralità di soggetti (elettori, soggetti politici e parlamentari) avverso plurimi atti riguardanti l'approvazione di norme in materia elettorale. Al riguardo la Corte ha ravvisato la mancanza del requisito soggettivo in quanto "non è dato comprendere, in particolare, in quale veste si presentino le persone fisiche ricorrenti: se come singoli parlamentari o come rappresentanti del proprio gruppo parlamentare, come cittadini elettori oppure ancora, più genericamente, come soggetti politici".

4. I profili oggettivi

L'ordinanza n. **155** ha riguardato la deliberazione del Senato della Repubblica del 16 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dal sen. Antonio Gentile nei confronti di Franco Petramala.

Il conflitto deciso con l'ordinanza n. **225** è sorto a seguito di alcuni atti della Corte dei Conti – e più precisamente, della sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, 19 dicembre 2016, n. 1354, della nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti 22 marzo 2017 e della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, 25 settembre 2012, n. 894 – con i quali è stata esercitata la giurisdizione sulla responsabilità amministrativa nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica. E' stato chiarito che il ricorso non mirava ad ottenere un riesame delle decisioni della Corte dei conti, ma lamentava “il superamento, per mezzo di esse, dei limiti che la giurisdizione contabile di cui all'art. 103 Cost. incontra nell'ordinamento a garanzia delle attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica, analogamente a quanto già rilevato, in relazione ai giudizi di conto, nella (...) sentenza n. 129 del 1981 (si veda anche, *mutatis mutandis*, da ultimo, la sentenza n. 52 del 2016)”.

Nell'ordinanza n. **273**, che ha trattato un ricorso avverso l'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016, la Corte ha chiarito che un atto avente natura legislativa è idoneo a determinare un conflitto tra poteri dello Stato “tutte le volte in cui dalla norma primaria derivino in via diretta lesioni dell'ordine costituzionale delle competenze (ordinanze n. 17 e n. 16 del 2013, e n. 343 del 2003), salvo che sia configurabile un giudizio nel quale la norma primaria risulti applicabile e quindi possa essere su di essa sollevata, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 284 del 2005 e n. 221 del 2002)”.

L'ordinanza n. **277**, concernente la decisione del Governo di porre la questione di fiducia, presso la Camera dei deputati, sull'approvazione della legge elettorale, ha ravvisato l'insussistenza del requisito oggettivo del conflitto in quanto “gli atti che si innestano nel procedimento legislativo sono inadeguati a ledere la sfera di soggetti estranei alle Camere (ordinanze n. 121 del 2011, n. 120 del 2009, n. 172 del 1997, n. 45 del 1983 e, con particolare riferimento alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo, n. 44 del 1983)”.

Con l'ordinanza n. **280**, avente ad oggetto diverse disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati, è stato ribadito che “per costante giurisprudenza (...), ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri, non è sufficiente che sia lamentata la lesione di plurimi parametri costituzionali da parte degli atti impugnati, ma occorre che il ricorrente abbia cura di motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi (sentenza n. 262 del 2017)”.

5. La tutela cautelare

Nell'ordinanza n. **225** la Corte ha ritenuto ammissibile la richiesta di tutela cautelare, avanzata dal Presidente della Repubblica, volta ad ottenere la sospensione degli atti impugnati nel giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanze n. 137 del 2000 e n. 171 del 1997). Infatti, la Corte – dopo aver ricordato che le misure cautelari permettono al giudice di intervenire col provvedimento finale *re adhuc integra*, consentendo “la soddisfazione dell'interesse protetto (sentenze n. 8 del 1982 e n. 284 del 1974)” e che, pertanto, la tutela cautelare, oltre che strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale, è necessaria e deve essere effettiva, pur potendo venire variamente configurata e modulata (si vedano ad esempio, le sentenze 281 del 2010, n. 236 del 2010, n. 437 e n. 318 del 1995, n. 253 del 1994, n. 190 del 1985) – ha ritenuto applicabile in via analogica ai conflitti tra poteri dello Stato l'art. 40 della legge n. 87 del 1953 che consente la sospensione dell'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto, in pendenza del giudizio, per gravi ragioni, con ordinanza motivata. Nel merito, tuttavia, i Giudici hanno respinto l'istanza di sospensione in quanto, né nel ricorso né nel decreto con cui si è deciso di sollevare il conflitto, si è motivato in ordine al verificarsi o all'imminenza di pregiudizi gravi, specifici e concreti per l'autonomia del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica.

6. La riunione dei giudizi

L'ordinanza n. **280** ha disposto la riunione di tre ricorsi proposti da elettori, soggetti politici e parlamentari avverso plurimi atti riguardanti l'approvazione di norme in materia elettorale. La riunione è stata motivata dalla Corte in quanto i ricorsi, “presentando argomentazioni in larga parte sovrapponibili, dichiarano di avere ad oggetto la medesima ‘situazione’ venutasi a creare con l'approvazione delle (...)”

leggi elettorali”.

7. Le decisioni della Corte

Quando la Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto ha disposto che i relativi ricorsi e le ordinanze di ammissibilità venissero notificati alla parte resistente, a cura del ricorrente, entro sessanta giorni dalla comunicazione per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria della Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ordinanze nn. **155, 225, 273**).

Le ordinanze nn. **277 e 280** hanno dichiarato inammissibili i relativi conflitti per carenza sia del requisito soggettivo che di quello oggettivo.

Sezione II

La fase del merito

1. Premessa

Nel 2017 la Corte ha reso **4** decisioni nella fase di merito del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenze nn. **183** e **262**; ordinanze nn. **57** e **101**).

L'ordinanza n. **57** ha definito il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Roma nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla deliberazione degli artt. da 1 a 6-*bis* del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti 28 aprile 1988, secondo il testo coordinato con le modifiche approvate dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione 6 ottobre 2009, n. 77, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera dei deputati 15 ottobre 2009, n. 781. In particolare, il conflitto era stato promosso avverso la delibera – contenente la disciplina degli organi giurisdizionali interni rispettivamente del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica – nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di appartenenza.

L'ordinanza n. **101** ha riguardato il problema dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari. In particolare essa ha deciso il conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Bergamo avverso la deliberazione del Senato della Repubblica del 15 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell'onorevole Cécile Kashetu Kyenge.

La sentenza n. **183** ha deciso il conflitto promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia, in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio degli imputati Nicolò Pollari e Pio Pompa per il reato di peculato aggravato continuato.

La sentenza n. **262** ha definito due conflitti promossi dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica, in relazione rispettivamente agli artt. da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica e agli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 24 luglio 1996, n. 81 (integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34), nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti.

2. I soggetti del conflitto

Le pronunce sono state rese a seguito di ricorsi presentati dal Tribunale ordinario di Roma (ordinanza n. **57**), dal Tribunale ordinario di Bergamo (ordinanza n. **101**), dal Presidente del Consiglio dei ministri (sentenza n. **183**) e dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili (sentenza n. **262**).

Poteri resistenti sono stati: la Camera dei deputati (ordinanza n. **57**), il Senato della Repubblica (ordinanza n. **101**), la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia (sentenza n. **183**), il Senato della Repubblica e il Presidente della Repubblica (sentenza n. **262**).

Nella sentenza n. **183** la Corte – nel dichiarare inammissibile per carenza dei requisiti di ammissibilità tanto soggettivo, quanto oggettivo, il conflitto promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia – ha ricordato, in linea con la propria costante giurisprudenza, che al pubblico ministero va riconosciuta «la natura di potere dello Stato – legittimato, come tale, ad essere parte (attiva o passiva) di un conflitto di attribuzione – in quanto (e solo in quanto) investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2013, n. 88 e n. 87 del 2012; ordinanze n. 218 del 2012, n. 241 e n. 104 del 2011, n. 276 del 2008 e n. 124 del 2007)». È con riferimento allo svolgimento di tale funzione che

«il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene, come richiesto dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) (sentenze n. 420 del 1995, n. 464, n. 463 e n. 462 del 1993)». Nel caso di specie, invece, il conflitto ha avuto ad oggetto non la richiesta di rinvio a giudizio ma un atto ad essa successivo quale è, nella specie, la formulazione delle conclusioni nell'udienza preliminare.

La sentenza n. **262** ha confermato, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'ammissibilità dei conflitti sollevati dalla Corte di cassazione, già dichiarata, in sede di prima e sommaria deliberazione, con le ordinanze n. 137 e n. 138 del 2015, sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi. In particolare, con riguardo al profilo soggettivo, è stata ribadita la legittimazione della Corte di cassazione ad essere parte di un conflitto tra poteri dello Stato, in quanto essa è riconosciuta "ai singoli organi giurisdizionali, in quanto competenti, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle proprie funzioni, la volontà del potere cui appartengono (*ex multis*, con specifico riferimento alla legittimazione della Corte di cassazione, sentenze n. 29 e n. 24 del 2014, n. 320 del 2013 e n. 333 del 2011)". La Corte, inoltre, ha ribadito che non "sussistono dubbi (...) in ordine alla qualificazione come poteri dello Stato del Senato della Repubblica (*ex multis*, ordinanza n. 139 del 2016) e del Presidente della Repubblica (*ex multis*, sentenza n. 1 del 2013)".

Con ordinanza letta all'udienza del 4 aprile 2017, allegata all'ordinanza n. **101**, è stato dichiarato inammissibile l'intervento del sen. Roberto Calderoli in quanto il relativo atto è stato depositato oltre il termine di venti giorni, avente natura perentoria secondo costante giurisprudenza, decorrente dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo ed in quanto non sono stati ravvisati i presupposti per la rimessione in termini richiesta dall'interveniente.

Nella citata sentenza n. **262** è stato dichiarato ammissibile l'intervento spiegato da un soggetto, parte nel giudizio instaurato innanzi alla ricorrente Corte di cassazione. Nell'occasione, la Corte ha ribadito che "nei giudizi per conflitto di attribuzione non è, di norma, ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi. Tale regola, tuttavia, non opera quando la pronuncia resa nel giudizio costituzionale potrebbe precludere la tutela giudiziaria della situazione giuridica soggettiva vantata dall'interveniente (da ultimo, sentenze n. 52 del 2016, n. 144 del 2015, n. 222 e n. 221 del 2014)".

3. I profili oggettivi

I conflitti decisi nel corso del 2017 hanno avuto ad oggetto: la deliberazione degli artt. da 1 a 6-*bis* del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti 28 aprile 1988, secondo il testo coordinato con le modifiche approvate dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione 6 ottobre 2009, n. 77, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera dei deputati 15 ottobre 2009, n. 781 nella parte in cui – disciplinando gli organi giurisdizionali interni della Camera dei deputati – precludono l'accesso dei dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di appartenenza (ordinanza n. **57**); la deliberazione del Senato della Repubblica del 15 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell'onorevole Cécile Kashetu Kyenge (ordinanza n. **101**); la richiesta di rinvio a giudizio degli imputati Nicolò Pollari e Pio Pompa per il reato di peculato aggravato continuato da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia del 16 luglio 2015 (sentenza n. **183**); la deliberazione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato gli artt. da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica e la deliberazione da parte del Presidente della Repubblica degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 24 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34, nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai rispettivi dipendenti (sentenza n. **262**).

Nella sentenza n. **183** la Corte – nel dichiarare inammissibile per carenza dei requisiti di ammissibilità, tanto soggettivo quanto oggettivo, il conflitto promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia – ha chiarito che la formulazione da parte del pubblico ministero «delle conclusioni nell'udienza preliminare è atto espressivo, non dell'attribuzione costituzionale prevista dall'art. 112 Cost., ma delle tesi dell'organo dell'accusa in

ordine alla regiudicanda (nella specie, riguardo al fatto che, anche dopo la nuova opposizione del segreto di Stato da parte di uno degli imputati e la sua conferma da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, sussistessero i presupposti per il rinvio a giudizio); tesi, come tali, carenti anche del connotato dell'ideoneità lesiva, che pure condiziona, sul piano oggettivo, l'ammissibilità del conflitto tra poteri (*ex plurimis*, sentenza n. 463 del 1993; ordinanze n. 121 del 2011, n. 120 del 2009 e n. 398 del 1999)».

4. Il ricorso per conflitto

L'articolo 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, prevede che «Il ricorso dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni eseguite a norma dell'art. 37, comma quarto, di detta legge, è depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione».

Nell'ordinanza n. **57** la Corte – nel dichiarare improcedibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale ordinario di Roma, sezione seconda lavoro, nei confronti della Camera dei deputati – ha ritenuto che il mancato rispetto del menzionato termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale impedisce lo svolgimento della fase di merito del conflitto. È stato, infatti, ribadito – in conformità con la consolidata giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 88 del 2005 e n. 172 del 2002 ed ordinanze n. 211 e n. 168 del 2015, n. 317 del 2011, n. 41 del 2010, n. 188 del 2009, n. 430 del 2008, n. 253 del 2007 e n. 304 del 2006) – che il suddetto termine di trenta giorni al pari di quello per la notificazione del ricorso e della relativa ordinanza di ammissibilità, «ha carattere perentorio e deve essere osservato a pena di decadenza, perché da esso decorre l'intera catena degli ulteriori termini stabiliti per la prosecuzione del giudizio, con la fase procedurale destinata a concludersi con la decisione definitiva sul merito».

L'ordinanza n. **101**, con la quale è stata disposta la rinnovazione della notificazione del ricorso e della ordinanza di ammissibilità del conflitto al fine di una corretta instaurazione del contraddittorio, ha chiarito che «– in virtù del richiamo operato dall'art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alle norme, in quanto applicabili, del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, oggi disciplinata dal codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) – nel procedimento davanti [la] Corte, secondo il disposto dell'art. 39, comma 2, del menzionato codice, le notificazioni degli atti sono disciplinate dal codice di procedura civile e dalle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile (sentenza n. 144 del 2015)». Nel caso di specie la Corte ha sancito che il Tribunale ricorrente non poteva avvalersi della polizia giudiziaria per le notificazioni neppure in quanto giudice penale, poiché «nel giudizio per conflitto di attribuzione il potere giudiziario agisce come parte del processo costituzionale, in posizione di parità con gli altri poteri dello Stato confliggenti»; in altri termini, il ricorrente può avvalersi solo di quei poteri che possono essere riconosciuti «in qualità di parte, non potendo le disposizioni concernenti i giudizi costituzionali essere diversamente intese secondo che a proporre il (o a resistere al) conflitto di attribuzione sia il potere giudiziario o un altro potere dello Stato (sentenza n. 247 del 2004 e ordinanza n. 278 del 2004)».

5. L'interesse al ricorso

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

6. La riunione dei giudizi

Nel 2017 in un solo caso la Corte ha riunito e deciso con un'unica pronuncia più conflitti (sentenza n. **262**). La riunione è stata disposta in quanto i ricorsi avevano «entrambi ad oggetto gli atti normativi con cui gli organi costituzionali (...) hanno disciplinato le controversie con i propri dipendenti, prevedendo che la decisione di queste sia affidata ad organi interni». In altre parole, i termini dei conflitti erano largamente coincidenti (sentenza n. 129 del 1981) in quanto entrambi i ricorsi chiedevano alla Corte «di pronunciarsi sul

fondamento e sull'esatta delimitazione dei poteri di autodichia dei due organi costituzionali”.

7. Le decisioni della Corte

Delle **4** decisioni rese nell'anno 2017, **2** hanno assunto la forma della sentenza (sentenze nn. **183** e **262**) e **2** quella dell'ordinanza (ordinanze nn. **57** e **101**).

L'ordinanza n. **57** ha dichiarato improcedibile – per mancato rispetto del termine perentorio di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale per il deposito presso la cancelleria della Corte del ricorso e della ordinanza di ammissibilità del conflitto notificati – il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale ordinario di Roma, sezione seconda lavoro, nei confronti della Camera dei deputati avverso la deliberazione degli artt. da 1 a 6-*bis* del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti nella parte in cui, disciplinando gli organi giurisdizionali interni, precludono l'accesso dei dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di appartenenza

L'ordinanza n. **101** ha disposto la rinnovazione della notificazione del ricorso e della ordinanza di ammissibilità del conflitto al fine di una corretta instaurazione del contraddittorio, con riferimento al conflitto sollevato dal Tribunale ordinario di Bergamo avverso la deliberazione del Senato della Repubblica del 15 settembre 2015, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Roberto Calderoli nei confronti dell'onorevole Cécile Kashetu Kyenge. La Corte ha, infatti, chiarito che il Tribunale ricorrente non poteva avvalersi della polizia giudiziaria per effettuare le notifiche degli atti relativi al conflitto.

La sentenza n. **183** ha dichiarato inammissibile, per carenza dei requisiti soggettivo e oggettivo, il conflitto promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Perugia in relazione alla richiesta di rinvio a giudizio degli imputati Nicolò Pollari e Pio Pompa per il reato di peculato aggravato continuato poiché oggetto del conflitto erano le conclusioni formulate dal pubblico ministero nell'udienza preliminare, e cioè un atto non espressivo dell'attribuzione costituzionale prevista dall'art. 112 Cost., quale ad esempio la richiesta di rinvio a giudizio.

La sentenza n. **262**, rigettando i ricorsi proposti dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha dichiarato che spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare gli atti impugnati, nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti.

Capitolo V

Il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo

1. Premessa

Nel 2017 la Corte ha reso **3** decisioni (sentenze nn. **26, 27, 28**) in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo.

La sentenza n. **26** ha riguardato il quesito avente ad oggetto l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015, in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, e, integralmente o per parti, i commi primo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 42, della legge n. 92 del 2012. Tale ultimo intervento normativo ha modificato il regime di garanzia del lavoratore in caso di licenziamento individuale illegittimo, restringendo le ipotesi di tutela reale conseguita tramite la reintegrazione nel posto di lavoro ed espandendo, invece, i casi di tutela obbligatoria affidata alla sola indennità risarcitoria (sulla cui misura la novella è altresì intervenuta).

Il quesito esaminato dalla sentenza n. **27** ha specificamente interessato due (corpi di) disposizioni autonome dell'art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276 del 2003, che disciplina la responsabilità solidale di committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori per i crediti retributivi, previdenziali e assicurativi dei lavoratori impiegati in appalti di opere o di servizi. In particolare, l'ablazione richiesta col quesito referendario riguardava la deroga al regime di responsabilità solidale consentita alla contrattazione collettiva nazionale e l'articolata disciplina processuale dell'azione esperibile dal lavoratore, lasciando inalterata la disciplina sostanziale della responsabilità solidale negli appalti, comprensiva degli obblighi tributari e dell'azione di regresso del committente.

La sentenza n. **28**, infine, si è pronunciata sulla richiesta referendaria volta ad ottenere l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015, aventi ad oggetto l'istituto del «lavoro accessorio» (e l'utilizzo dei *voucher* per le relative prestazioni) che, introdotto nell'ordinamento dagli artt. da 70 a 73 del d. lgs. n. 276 del 2003, è stato assoggettato nel tempo a numerose e profonde modifiche normative fino ad essere integralmente riscritto con la normativa oggetto del quesito.

Per ulteriori riferimenti alle sentenze n. **26, 27, 28**, si rinvia alla trattazione svolta *infra*, Parte II, Cap. III, Sez. I, punto 5.9.

2. Il contraddittorio di fronte alla Corte

In tutti i giudizi di ammissibilità decisi con le sentenze nn. **26, 27, 28** è stata esclusa l'irritualità dell'intervento dell'Avvocatura generale dello Stato, prospettata dai promotori delle richieste referendarie per il profilo della provenienza della correlativa richiesta da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e non dal Presidente di detto Consiglio, come prescritto dalla legge n. 400 del 1988. Per la Corte, nei giudizi sottoposti alla sua decisione non viene in rilievo l'art. 5, comma 1, lett. *f*), della richiamata legge che prevede l'assegnazione delle attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n.87, relative all'intervento o alla costituzione nei giudizi di legittimità costituzionale, direttamente al Presidente del Consiglio dei ministri, che le esercita a nome del Governo. Tale previsione, infatti, è stata ritenuta non rilevante nel giudizio sottoposto all'attenzione dei Giudici "sia perché l'intervento dell'Avvocatura erariale è in questo caso richiesto con delibera del Consiglio dei ministri adottata ai sensi (non già del citato art. 5 della legge 400 del 1988, ma) dell'art. 33 della legge 25 marzo 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), in materia, quindi, ricompresa nella delega generale di firma al Sottosegretario (perché non rientrante tra le ipotesi di correlativa esclusione), sia perché l'atto sottoscritto dal Sottosegretario, del quale qui si discute, non altro è che la mera comunicazione all'Avvocatura (che al Sottosegretario comunque compete) del contenuto della delibera del Consiglio dei ministri favorevole alla presentazione di memoria in merito alla inammissibilità del *referendum* abrogativo in questione".

3. Le decisioni della Corte

Solo le sentenze nn. **27** e **28** hanno dichiarato ammissibile la richiesta referendaria.

Con la sentenza n. **26**, invece, la Corte – pur ritenendo che le norme oggetto del quesito sono estranee alle materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude il ricorso all'istituto del *referendum* abrogativo – ha, tuttavia, dichiarato inammissibile la richiesta referendaria perché non conforme agli ulteriori limiti di ammissibilità elaborati dalla propria giurisprudenza a partire dalla sentenza n. 16 del 1978. Più in particolare, la dichiarazione di inammissibilità del quesito è stata motivata sia “a causa del suo carattere propositivo, che lo rende estraneo alla funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta previsto dall'art. 75 Cost.”, sia per difetto di univocità e di omogeneità.

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

Nella sentenza n. **27** la Corte, nel non condividere i rilievi di inammissibilità formulati dall'Avvocatura generale dello Stato sul presupposto di un asserito contrasto tra la normativa di risulta e una serie di parametri costituzionali, ha ribadito che “in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum*, il relativo giudizio non può investire profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta (tra le altre, sentenza n. 13 del 2012)”.

Parte II

Profili sostanziali

Capitolo I

Principi fondamentali

1. Il bilanciamento tra valori di rango costituzionale

1.1. Il bilanciamento, tratto distintivo delle Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee

“La «libertà» e la «segretezza» della «corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione» sono oggetto del diritto «inviolabile» tutelato dall’art. 15 Cost., che garantisce «quello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può esistere e svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana» (sentenza n. 366 del 1991, ripresa dalla sentenza n. 81 del 1993). Nondimeno, al pari di ogni altro diritto costituzionalmente protetto, anche il diritto alla libertà e alla segretezza della corrispondenza è soggetto a limitazioni, purché disposte «per atto motivato dell’autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge». Se così non fosse, «si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette» (sentenza n. 85 del 2013). Per questo, la «Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi», nel rispetto dei canoni di proporzionalità e di ragionevolezza (sentenza n. 85 del 2013). Pertanto, anche il diritto inviolabile protetto dall’art. 15 Cost. può subire limitazioni o restrizioni «in ragione dell’inderogabile soddisfacimento di un interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante, sempreché l’intervento limitativo posto in essere sia strettamente necessario alla tutela di quell’interesse e sia rispettata la duplice garanzia» della riserva assoluta di legge e della riserva di giurisdizione (sentenza n. 366 del 1991)”. Così la sentenza n. 20.

1.2. Le esigenze finanziarie nel bilanciamento dei valori costituzionali

“Una valutazione in termini di proporzionalità e di adeguatezza tra i dialettici interessi in gioco può essere realizzata solo all’interno del quadro legislativo della materia «secondo determinazioni discrezionali del legislatore, le quali devono essere basate sul ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell’attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991)”. Così la sentenza n. 7.

“La disposizione in esame si colloca [...] nel contesto di un complesso disegno economico volto al contenimento della spesa sanitaria e all’acquisizione delle risorse per finanziarla. [...] si tratta di uno strumento di governo della spesa farmaceutica, volto a realizzare l’effettività e l’universalità del diritto alla salute, al fine di consentire l’accesso, nella misura più ampia possibile, a terapie farmacologiche innovative costose e tuttavia rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale. Il bilanciamento tra le esigenze di diffusione e promozione dell’innovazione farmaceutica – e quindi di tutela della salute pubblica – e quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria è realizzato dalla disposizione censurata attraverso una compressione dei margini ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto. In coerenza con i principi enunciati in materia da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 279 del 2006), nel caso in esame il bilanciamento delle molteplici istanze di garanzia coinvolte non può ritenersi irragionevole”. Così la sentenza n. 70.

“Il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti,

preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Anche la disciplina del cumulo tra pensioni e retribuzioni «interferisce con molteplici valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.), in una prospettiva volta a garantirne un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano» (sentenza n. 241 del 2016, punto 5. del Considerato in diritto)”. [...] Anche con riguardo al cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche, il legislatore è chiamato a garantire una tutela sistemica, non frazionata, dei valori costituzionali in gioco. In questo orizzonte si colloca anche il principio di proporzionalità tra la retribuzione e la quantità e la qualità del lavoro prestato. (...) il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni. (...) Il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro svolto deve essere valutato, dunque, in un contesto peculiare, che non consente una considerazione parziale della retribuzione e del trattamento pensionistico”. Così la sentenza n. 124.

1.3. L'attuazione graduale dei principi nel bilanciamento dei valori

“Spetta (...) alla discrezionalità del legislatore il «ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi [...] È proprio la molteplicità delle variabili sottese a tale bilanciamento [disciplina complessiva del trattamento pensionistico] a imporre, con riguardo alla proporzionalità e all'adeguatezza del trattamento di quiescenza, una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti”. Così la sentenza n. 259.

1.4. Norme retroattive e bilanciamento dei valori

...l'individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità che cade sulle norme retroattive. Se, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza « [...] sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari» (sentenza n. 170 del 2008)”. Così la sentenza n. 73.

2. La recezione nell'ordinamento costituzionale di istituti preesistenti e il limite dei principi fondamentali

“...la recezione del maso chiuso attraverso il più elevato livello normativo del nostro ordinamento (la legge costituzionale) costituisce fenomeno emblematico del pluralismo economico, sociale e giuridico che permea la Carta costituzionale, tanto più significativo in quanto di questo istituto prestatuale è stata più volte messa in dubbio la compatibilità rispetto all'ordinamento civile italiano, con il quale tuttavia convive da sempre nel limitato ambito territoriale della sua operatività. Ciò non toglie che l'ordinamento del maso chiuso non possa contenere specifiche regole che nel tempo acquistano un significato diverso in virtù della interpretazione evolutiva, la quale può condurre – come nel caso in esame – ad una loro diversa valutazione di compatibilità con i parametri costituzionali. Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire – come la disposizione impugnata – incompatibili con l'ordinamento nazionale e – conseguentemente – suscettibili di rescissione senza che il maso chiuso sia scalfito nella sua identità continuativa e durevole. Sotto tale profilo va, peraltro, osservato come sia costante l'orientamento di questa Corte nel senso che la tutela accordata a particolari istituti come il maso chiuso non giustifica qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità (sentenze n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 e n. 5 del 1957, n. 4 del 1956, nonché, sia pure a contrario, n. 691 del 1988) e che comunque

non comportano la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quale la parità tra uomo e donna". Così la sentenza n. **193**.

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

"...la norma scrutinata [art. 2, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012] viola i principi posti dagli artt. 3, 97 e 98 Cost., prevedendo un meccanismo di decadenza automatica da incarico dirigenziale che incide negativamente sul buon andamento dell'amministrazione e lede al contempo, in modo irragionevole, la tutela dell'affidamento che i lavoratori interessati riponevano sulla naturale durata dell'incarico dirigenziale e quindi del rapporto di lavoro a tempo determinato ad esso connesso". Così la sentenza n. **15**.

"In linea di principio, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985). Ma – come chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (in consonanza anche con quella della Corte EDU) – la tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, e ciò «anche se il loro oggetto sia costituito dai diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.)», fermo restando tuttavia che dette disposizioni, «al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica[*recte*: giuridica]» (sentenza n. 822 del 1988; in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2016; n. 64 del 2014; n. 1 del 2011; n. 302 del 2010; n. 236, n. 206 e n. 24 del 2009; n. 409 e n. 264 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999)"... "una mutazione *ex lege* dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo, appunto, «improvviso e imprevedibile» (sentenze n. 64 del 2014 e n. 302 del 2010)". Così la sentenza n. **16**, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014 - sollevata in riferimento agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione EDU e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea - escludendo che l'abolizione anticipata del regime di favore per i produttori di energia da fonte rinnovabile, ivi prevista, sia lesiva del principio dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, irragionevole e sproporzionata. *Si veda in: I rapporti economici, L'iniziativa economica, La rimodulazione, per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, delle tariffe incentivanti.*

"Una volta acclarata la funzione punitiva propria della confisca prevista dall'art. 187-*sexies* impugnato, è conseguente l'applicabilità dell'art. 25, secondo comma, Cost. in punto di divieto di retroattività. Questa Corte ha ritenuto che tale garanzia costituzionale concerne non soltanto le pene qualificate come tali dall'ordinamento nazionale, ma anche quelle così qualificabili per effetto dell'art. 7 della CEDU (sentenza n. 196 del 2010), perché punire a qualsivoglia titolo la persona per un fatto privo di antiggiuridicità quando è stato commesso significa violare il cuore dell'affidamento che l'individuo è legittimato a riporre nello Stato (sentenza n. 364 del 1988) quanto all'esercizio della potestà pubblica in forme prive di arbitrarietà e irrazionalità". Così la sentenza n. **68**.

"Anche a voler ritenere che, nella specie, le disposizioni impuginate possano trovare una loro giustificazione nell'esigenza della Regione di assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, siffatta finalità deve ritenersi recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica (sentenza n. 209 del 2010). Del resto, pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impuginate sui rapporti interpretati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte". Così la sentenza n. **73**.

"Il necessario intervento per ricomporre il quadro della regolazione della materia, secondo linee coerenti ed omogenee per il settore pensionistico gestito ormai da un unico ente, non può (...) che essere rimesso al legislatore, che opererà tenendo conto del mutato contesto normativo, ma anche in funzione di

valorizzazione dei profili di equità e solidarietà che caratterizzano il sistema previdenziale. [...] A tal fine, l'intervento normativo dovrà, in particolare, armonizzare le esigenze di ripristinare la legittimità del trattamento pensionistico con l'opposta esigenza di tutelare, in presenza di situazioni e condizioni di rilevanza sociale, l'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento, decorso un lasso temporale adeguato e coerente con il complessivo ordinamento giuridico". Così la sentenza n. **148**.

"Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici "anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti", ma esige che ciò avvenga alla 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 (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, dunque, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti (*ex plurimis*, sentenza n. 56 del 2015)» (sentenza n. 216 del 2015; si vedano anche, tra le tante, le sentenze n. 160 e n. 103 del 2013, n. 416 del 1999). L'intervento retroattivo del legislatore, dunque, può incidere sull'affidamento dei cittadini a condizione che: 1) trovi giustificazione in «principi, diritti e beni di rilievo costituzionale" (*ex multis*, sentenza n. 308 del 2013), e dunque abbia una "causa normativa adeguata» (sentenze n. 203 del 2016, n. 34 del 2015 e n. 92 del 2013), quale un interesse pubblico sopravvenuto (sentenze n. 16 del 2017, n. 216 e n. 56 del 2015) o una «inderogabile esigenza» (sentenza n. 349 del 1985); 2) sia comunque rispettoso del principio di ragionevolezza (fra le tante, sentenza n. 16 del 2017) inteso, anche, come proporzionalità (sentenze n. 203 e n. 108 del 2016; n. 216 e n. 56 del 2015). In altri termini, il principio dell'affidamento è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali (sentenze n. 16 del 2017, n. 203 del 2016, n. 264 del 2012)". Così la sentenza n. **149**.

"...secondo la giurisprudenza costituzionale, il valore del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici – la cui nozione appare sovrapponibile a quella maturata in ambito europeo, «stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell'affidamento elaborati nella giurisprudenza di questa Corte e in quella delle Corti europee» (sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016) – trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non già, tuttavia, in termini assoluti e inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere in senso sfavorevole anche su posizioni consolidate – con il limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti (sentenza n. 56 del 2015) – o su assetti regolatori precedentemente definiti (*ex plurimis*, sentenza n. 216 del 2015)". Così la sentenza n. **154**.

"...benché non sussista il divieto di irretroattività della legge, in quanto previsto dall'art. 25 Cost. soltanto per la legge penale, la facoltà del legislatore ordinario di modificare *in peius* la disciplina concernente i diritti soggettivi perfetti relativi a rapporti di durata richiede che la stessa sia giustificata da esigenze di assoluto rilievo, tali da imporre sacrifici eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso" [...] Non diversamente da quanto accade per i diritti, anche in caso di novità normativa destinata ad incidere su aspettative giuridicamente qualificate legate a rapporti di durata, occorre (...) valutare, *ex art. 3 Cost.*, ragionevolezza e proporzione della novella nell'ottica del necessario bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti (sentenza n. 203 del 2016). Secondo l'ormai costante orientamento di questa Corte (*ex multis*, da ultimo, sentenza n. 16 del 2017), in termini non diversi da quanto elaborato sul tema dalla Corte EDU, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto. La tutela dell'affidamento non comporta, tuttavia, che nel nostro sistema costituzionale sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Tali disposizioni, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono tuttavia trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche

l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica". Così la sentenza n. **236**.

Una situazione giuridica, "per dar luogo a un affidamento, deve risultare, oltre che sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento, anche protratta per un periodo sufficientemente lungo (sentenza n. 56 del 2015)". Così la sentenza n. **250** che ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-bis dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 (il primo sostituito e il secondo inserito dal d.l. n. 65 del 2015), impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, nel disciplinare la rivalutazione automatica delle pensioni per il 2012 e il 2013 in attuazione della sentenza n. 70 del 2015, avrebbero leso i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Il novellato comma 25 ha dettato una nuova disciplina della perequazione, diversa da quella dichiarata illegittima con la sentenza del 2015, poiché la riconosce, in misura percentuale decrescente, anche ai trattamenti – in precedenza esclusi – compresi tra le tre e le sei volte il minimo INPS. Il comma 25-bis ha regolato il cosiddetto "trascinamento", ossia il computo degli incrementi perequativi, reintrodotti per gli anni 2012 e 2013, ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. Le norme hanno introdotto una "nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili", e hanno non irragionevolmente bilanciato l'interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. La sentenza del 2015 aveva giudicato illegittimo il primo periodo del previgente comma 25, che contemplava l'integrale blocco per il biennio 2012-2013 della rivalutazione automatica di tutte le pensioni superiori a tre volte quella minima, in ragione del fatto che "il legislatore aveva fatto cattivo uso della discrezionalità a esso spettante (...), poiché nel bilanciare l'interesse dei pensionati alla conservazione del potere d'acquisto dei propri trattamenti pensionistici con le esigenze finanziarie dello Stato, pure meritevoli di tutela, aveva irragionevolmente sacrificato il primo, in particolar modo, quello dei titolari di trattamenti previdenziali modesti, in nome di esigenze finanziarie neppure illustrate". La sentenza "demandava al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, senza che alcuno di essi risultasse irragionevolmente sacrificato". Tuttavia, i Giudici hanno escluso che si fosse determinato un affidamento dei pensionati nell'applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza. "Quest'ultima rendeva prevedibile un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinasse nuovamente la perequazione relativa agli anni 2012 e 2013 sulla base di un bilanciamento di tutti gli interessi costituzionali coinvolti (...). Né un affidamento avrebbe potuto determinarsi, data l'immediatezza dell'intervento": infatti, il d.l. n. 65 è entrato in vigore il 21 maggio 2015, a distanza di soli ventuno giorni dal deposito, il 30 aprile 2015, della sentenza n. 70.

"È (...) nell'art. 3 Cost. che trova copertura il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica, che si atteggia come limite generale alla retroattività della legge. E se – come chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (in consonanza anche con quella della Corte EDU) – la tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina di rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, resta fermo tuttavia che dette disposizioni, «al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica [recte: giuridica]» (sentenza n. 822 del 1988; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 16 del 2017, n. 108 del 2016, nn. 216, 56 e 34 del 2015, n. 166 del 2012)" Così la sentenza n. **267**.

4. La dignità della donna (la maternità surrogata)

La sentenza n. **272** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, sollevata - in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della CEDU - nella parte in cui non prevede che l'impugnazione, per difetto di veridicità, del riconoscimento del figlio minore (nato da madre surrogata all'estero) possa essere accolta solo quando sia rispondente all'interesse dello stesso. In tale contesto la Corte ha ripetutamente stigmatizzato la maternità surrogata definendola una "pratica vietata dalla legge, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane" ed ha ribadito "[l]'elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita

disposizione penale”.

5. Il principio della parità retributiva tra uomini e donne

Il “principio di parità retributiva tra uomini e donne, incardinato nel Trattato di Roma fin dall’istituzione della Comunità economica europea come principio fondante del mercato comune nonché come uno degli scopi sociali della Comunità, [...] che [...] non si limita all’unione economica” (Corte di giustizia, sentenza 8 aprile 1976, in causa C-43-75, Gabrielle Defrenne contro Sabena), è stato ritenuto dalla Corte di giustizia “vincolante per i soggetti pubblici e privati, perché volto a impedire pratiche discriminatorie lesive della libera concorrenza e dei diritti fondamentali dei lavoratori”. L’efficacia diretta di tale principio, sancita con la citata sentenza Defrenne e ribadita nel corso degli anni dalla Corte di Lussemburgo (sentenze 27 marzo 1980, in causa 129/79, Macarthys LTD contro Wendy Smith; 31 marzo 1981, in causa 96/80, J.P. Jenkins contro Kingsgate LTD; 7 febbraio 1991, in causa C-184/89, Helga Nimz contro Freie und Hansestadt Hamburg), “fa nascere per il giudice nazionale l’obbligo di non applicare la norma di diritto interno confliggente con il diritto europeo. La stessa Corte di giustizia ha altresì precisato come l’efficacia diretta del principio della parità di retribuzione non possa essere intaccata da alcuna normativa di attuazione, sia essa nazionale o comunitaria (...). Questo principio è stato poi corroborato dall’evolvere del quadro normativo: l’Unione promuove la parità tra donne e uomini (art. 3, comma 3, del Trattato sull’Unione europea) e conferma un tale impegno nelle sue azioni (art. 8 TFUE). Anche l’art. 21 della CDFUE vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata [...] sul sesso, mentre l’art. 23 (...) dispone che «La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione». Entrambe queste norme in tanto si possono richiamare in quanto si verta in una materia di attuazione, da parte dello Stato, del diritto dell’Unione, secondo le rispettive competenze (art. 51, comma 1, della medesima CDFUE)”. Così la sentenza n. **111**.

6. Il diritto all’identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all’identità personale

“Questa Corte ha, da tempo, riconosciuto che «[l]a legge n. 164 del 1982 si colloca [...] nell’alveo di una civiltà giuridica in evoluzione, sempre più attenta ai valori, di libertà e dignità, della persona umana, che ricerca e tutela anche nelle situazioni minoritarie ed anomale» (sentenza n. 161 del 1985). [...] con la sentenza n. 221 del 2015 (...) questa Corte ha riconosciuto che la disposizione censurata «costituisce l’approdo di un’evoluzione culturale ed ordinamentale volta al riconoscimento del diritto all’identità di genere quale elemento costitutivo del diritto all’identità personale, rientrando a pieno titolo nell’ambito dei diritti fondamentali della persona (art. 2 Cost. e art. 8 della CEDU)»”. Così la sentenza n. **180**.

7. I diritti fondamentali della persona malata

“...stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi “all’incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell’arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica” (sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 338 del 2003)”. Così la sentenza n. **169**, che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9-*quater*, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015, affermando che i controlli sulle prescrizioni di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, finalizzati alla riduzione delle prescrizioni inappropriate in conformità alle indicazioni ministeriali, non possono assolutamente conculcare il libero esercizio della professione medica, ma costituiscono un semplice invito a motivare scostamenti rilevanti dai protocolli.

8. Il principio di legalità in materia penale, supremo presidio dei diritti inviolabili dell'individuo

“Non vi è inoltre dubbio che il principio di legalità in materia penale esprima un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso portata retroattiva. Tale principio è formulato dall'art. 25, secondo comma, Cost., per il quale «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Se l'applicazione dell'art. 325 del TFUE comportasse l'ingresso nell'ordinamento giuridico di una regola contraria al principio di legalità in materia penale, come ipotizzano i rimettenti, questa Corte avrebbe il dovere di impedirlo”. Così l'ordinanza n. 24, che ha rinviato, in via pregiudiziale, alla Corte di Giustizia la soluzione di tre quesiti sull'interpretazione dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, del medesimo Trattato, resa dalla sentenza Taricco della medesima Corte di giustizia.

9. La tutela costituzionale dei diritti fondamentali del detenuto

9.1. La libertà di comunicazione

“...non può che essere ribadito il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale la legittima restrizione della libertà personale, cui è sottoposta la persona detenuta, non annulla affatto la tutela costituzionale dei diritti fondamentali. Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua libertà individuale (sentenze n. 20 del 2017 e n. 349 del 1993), e il cui esercizio, proprio per questo, non può essere rimesso alla discrezionalità dell'autorità amministrativa preposta all'esecuzione della pena detentiva (sentenze n. 26 del 1999 e n. 212 del 1997). La tutela dei diritti costituzionali del detenuto opera, pur tuttavia, «con le limitazioni che, come è ovvio, lo stato di detenzione necessariamente comporta» (sentenza n. 349 del 1993). La legittima restrizione della libertà personale cui il detenuto è soggetto, e che trova alla sua base un provvedimento giurisdizionale, si riverbera inevitabilmente, in modo più o meno significativo, sulle modalità di esercizio delle altre libertà costituzionalmente alla prima collegate. Ciò avviene anche per la libertà di comunicazione, la quale, nel corrente apprezzamento, rappresenta – al pari della libertà di domicilio (art. 14 Cost.) – una integrazione e una precisazione del fondamentale principio di inviolabilità della persona, sancito dall'art. 13 Cost., in quanto espressione della “socialità” dell'essere umano, ossia della sua naturale aspirazione a collegarsi spiritualmente con i propri simili. È evidente, così, che lo stato di detenzione incide in senso limitativo sulla facoltà del detenuto di intrattenere colloqui diretti con persone esterne all'ambiente carcerario: colloqui che, quali comunicazioni tra presenti, ricadono certamente nella sfera di protezione dell'art. 15 Cost. Di necessità, i colloqui personali dei detenuti «sono soggetti a contingentamenti e regolazioni da parte dell'ordinamento penitenziario» (artt. 18 ord. pen. e 37 reg. esec.) (sentenza n. 20 del 2017) ed è l'autorità penitenziaria che, in concreto, stabilisce (in particolare, tramite il regolamento interno dell'istituto: art. 36, comma 2, lettera f, reg. esec.) i luoghi, i giorni e gli orari del loro svolgimento, senza che in ciò possa scorgersi alcuna violazione della norma costituzionale evocata”. Così la sentenza n. 122.

9.2. Il diritto all'informazione e il diritto allo studio

“La garanzia costituzionale prefigurata dall'art. 21 Cost. trova specifica attuazione, nell'ambito dell'ordinamento penitenziario – quanto alla stampa – nella previsione dell'art. 18, sesto comma, ord. pen., che autorizza i detenuti «a tenere presso di sé i quotidiani, i periodici e i libri in libera vendita all'esterno», e nel correlato disposto dell'art. 18-ter, comma 1, lettera a), ord. pen., in forza del quale limitazioni «nella ricezione della stampa» possono essere disposte solo dall'autorità giudiziaria, per i motivi e nelle forme ivi indicati. In questo modo, si è precluso all'autorità amministrativa di esercitare una censura sulla stampa, impedendo ai detenuti di accedere a determinate pubblicazioni in ragione del loro contenuto: operazione che comprimerebbe il diritto dei ristretti – non inciso dallo stato di detenzione – a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società esterna. La tutela – tanto costituzionale quanto legislativa – è, dunque, riferita alla facoltà del detenuto di scegliere con piena libertà i testi con i quali informarsi, mentre restano indifferenti i mezzi mediante i quali gli viene garantito il diritto di entrare in possesso delle pubblicazioni desiderate. Un discorso analogo, *mutatis mutandis*, vale evidentemente per il

diritto allo studio, che pure trova specifico riconoscimento in ambito penitenziario, quale componente primaria del percorso rieducativo (art. 19 ord. pen., artt. 41 e seguenti del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, intitolato «Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà», d'ora in avanti: reg. esec.)». Così la sentenza n. 122.

9.3. La libertà e la segretezza della corrispondenza

“La «libertà» e la «segretezza» della «corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione» sono oggetto del diritto «inviolabile» tutelato dall'art. 15 Cost., che garantisce «quello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può esistere e svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana» (sentenza n. 366 del 1991, ripresa dalla sentenza n. 81 del 1993). Nondimeno, al pari di ogni altro diritto costituzionalmente protetto, anche il diritto alla libertà e alla segretezza della corrispondenza è soggetto a limitazioni, purché disposte «per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge». Se così non fosse, «si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette» (sentenza n. 85 del 2013). Per questo, la «Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi», nel rispetto dei canoni di proporzionalità e di ragionevolezza (sentenza n. 85 del 2013). Pertanto, anche il diritto inviolabile protetto dall'art. 15 Cost. può subire limitazioni o restrizioni «in ragione dell'inderogabile soddisfacimento di un interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante, sempreché l'intervento limitativo posto in essere sia strettamente necessario alla tutela di quell'interesse e sia rispettata la duplice garanzia» della riserva assoluta di legge e della riserva di giurisdizione (sentenza n. 366 del 1991). [...] “Non è superfluo ribadire il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale la tutela costituzionale dei diritti fondamentali opera anche nei confronti di chi è stato sottoposto a legittime restrizioni della libertà personale, sia pure con le limitazioni imposte dalla particolare condizione in cui versa: «Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale» (sentenza n. 349 del 1993, nonché sentenze n. 26 del 1999 e n. 212 del 1997)”. Così la sentenza n. 20.

10. Il primato e la centralità della lingua italiana

“La giurisprudenza di questa Corte ha già avuto modo di precisare – in relazione al «principio fondamentale» (sentenza n. 88 del 2011) della tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. – come la lingua sia «elemento fondamentale di identità culturale e [...] mezzo primario di trasmissione dei relativi valori» (sentenza n. 62 del 1992), «elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare» (sentenza n. 15 del 1996). Ciò che del pari vale per l'«unica lingua ufficiale» del sistema costituzionale (sentenza n. 28 del 1982) – la lingua italiana – la cui qualificazione, ricavabile per implicito dall'art. 6 Cost. ed espressamente ribadita nell'art. 1, comma 1, della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche), oltre che nell'art. 99 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, «non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale», teso a evitare che altre lingue «possano essere intese come alternative alla lingua italiana» o comunque tali da porre quest'ultima «in posizione marginale» (sentenza n. 159 del 2009). La lingua italiana è dunque, nella sua ufficialità, e quindi primazia, vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale, tutelate anche dall'art. 9 Cost. La progressiva integrazione sovranazionale degli ordinamenti e l'erosione dei confini nazionali determinati dalla globalizzazione possono insidiare senz'altro, sotto molteplici profili, tale funzione della lingua italiana: il plurilinguismo della società contemporanea, l'uso d'una specifica lingua in determinati ambiti del sapere umano, la diffusione a livello globale d'una o più lingue sono tutti fenomeni che, ormai penetrati nella vita dell'ordinamento costituzionale, affiancano la lingua nazionale nei più diversi campi. Tali fenomeni, tuttavia, non debbono costringere quest'ultima in una posizione di marginalità: al contrario, e anzi proprio in virtù della loro emersione, il primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì – lungi dall'essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità – diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell'identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell'italiano come bene culturale in sé. La centralità costituzionalmente necessaria della lingua italiana si coglie particolarmente nella scuola e nelle università, le quali, nell'ambito dell'ordinamento «unitario» della pubblica istruzione (sentenza n. 383

del 1998), sono i luoghi istituzionalmente deputati alla trasmissione della conoscenza «nei vari rami del sapere» (sentenza n. 7 del 1967) e alla formazione della persona e del cittadino. In tale contesto, il primato della lingua italiana si incontra con altri principî costituzionali, con essi combinandosi e, ove necessario, bilanciandosi: il principio d'eguaglianza, anche sotto il profilo della parità nell'accesso all'istruzione, diritto questo che la Repubblica, ai sensi dell'art. 34, terzo comma, Cost., ha il dovere di garantire, sino ai gradi più alti degli studi, ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi; la libertà d'insegnamento, garantita ai docenti dall'art. 33, primo comma, Cost., la quale, se è suscettibile di atteggiarsi secondo le più varie modalità, «rappresenta pur sempre [...] una prosecuzione ed una espansione» (sentenza n. 240 del 1974) della libertà della scienza e dell'arte; l'autonomia universitaria, riconosciuta e tutelata dall'art. 33, sesto comma, Cost., che non deve peraltro essere considerata solo sotto il profilo dell'organizzazione interna, ma anche nel «rapporto di necessaria reciproca implicazione» (sentenza n. 383 del 1998) con i diritti costituzionali di accesso alle prestazioni». Così la sentenza n. 42.

11. La lingua

11.1. La lingua quale diritto fondamentale della persona

“A fronte dell'importanza della lingua quale «elemento di identità individuale e collettiva» (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, appare evidente il vizio di una disposizione regionale, come quella impugnata, che si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali”. Così la sentenza n. 67.

11.2. Il diritto all'uso della madrelingua

La sentenza n. 191 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano per violazione degli artt. 99 e 100 dello statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione (d.P.R. n. 574 del 1988), dell'art. 1, commi 512, 515, 516, 517, 548 e 549, della legge n. 208 del 2015 che contengono molteplici previsioni tutte orientate, a vario titolo, alla razionalizzazione e alla trasparenza degli acquisti delle amministrazioni pubbliche, sia per quanto attiene agli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività sia per quanto attiene alle categorie merceologiche del settore sanitario. La ricorrente aveva osservato che “in provincia di Bolzano deve in ogni caso essere garantito il diritto all'uso della propria madrelingua, e ciò vale anche nell'ambito dell'acquisto di beni e servizi”. La Corte ha così motivato: “Le finalità di razionalizzazione e trasparenza, sottese alla disciplina impugnata, che il legislatore provinciale è chiamato a precisare e a definire secondo le modalità previste dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, conducono ad escludere la violazione del principio di parità linguistica. Infatti, le norme impuginate non ostacolano affatto l'acquisto di beni e servizi adoperando le lingue tedesca e ladina”.

12. Il principio di laicità, la libertà religiosa e il regime pattizio

“Nella giurisprudenza costituzionale è ormai consolidato il principio per cui la libertà religiosa, di cui quella di culto costituisce un aspetto essenziale (artt. 19 e 20 Cost.), non può essere subordinata alla stipulazione di intese con lo Stato da parte delle confessioni religiose (da ultimo, sentenze n. 63 e n. 52 del 2016). L'ordinamento repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, 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. Ciò non esclude la possibilità che lo Stato regoli bilateralmente, e dunque in modo differenziato, i rapporti con le singole confessioni religiose, come previsto dagli artt. 7 e 8 Cost., per il soddisfacimento di esigenze specifiche, ovvero per concedere particolari vantaggi o imporre particolari limitazioni, o ancora per dare rilevanza, nell'ordinamento dello Stato, a specifici atti propri della confessione religiosa (da ultimo, sentenze n. 52 e n. 63 del 2016). Ciò che al legislatore (nazionale e regionale) non è consentito è «operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese» (sentenza n.

52 del 2016). Come questa Corte ha recentemente affermato, «altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio» (sentenza n. 63 del 2016, con richiamo alla sentenza n. 52 del 2016). Altresì consolidato è il principio per cui la disponibilità di spazi adeguati ove «rendere concretamente possibile, o comunque [...] facilitare, le attività di culto» (sentenza n. 195 del 1993) rientra nella tutela di cui all'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in pubblico o in privato il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume (sentenza n. 63 del 2016)”. Così la sentenza n. 67.

13. Il giuramento per l'acquisizione della cittadinanza quale atto che attiene direttamente ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale

“L'art. 54, comma primo, Cost., che impone al cittadino il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, trova concreta espressione, per lo straniero, nella prestazione del giuramento, manifestazione solenne di adesione ai valori repubblicani. Il giuramento richiesto dalla disposizione impugnata è quindi atto personale, che attiene direttamente al diritto costituzionale, in ragione dei valori incorporati nella sua prestazione. In quanto tale, non può essere reso da un rappresentante legale in sostituzione dell'interessato, secondo le norme del codice civile. La natura del giuramento di cui all'art. 54 della Costituzione richiama direttamente i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. L'art. 2 Cost., nell'imporre alla Repubblica il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, «sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità», delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità e il valore della persona. In coerenza con tale prospettiva, l'art. 2 Cost. non può essere disgiunto dall'art. 3, secondo comma, Cost., il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona. Tale lettura si collega, anche se non espressamente evocato nell'ordinanza del rimettente, al primo comma del medesimo articolo che, a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali». Come questa Corte ha già più volte statuito, sebbene l'art. 3 si riferisca espressamente ai soli cittadini, la norma in esso contenuta vale pure per lo straniero «quando trattasi di rispettare [...] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), ancor più quando, come nel caso di specie, trattasi di uno straniero cui sia stata concessa la cittadinanza e che deve solo adempiere una condizione per l'acquisizione della stessa”. Così la sentenza n. 258.

14. La solidarietà

14.1. Il “patto di solidarietà” tra individuo e collettività in tema di tutela della salute

“...in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore dei trattamenti vaccinali, è naturale che si sviluppi un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie: e ciò rende la scelta individuale di aderire alla raccomandazione di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, al di là delle particolari motivazioni che muovono i singoli. Questa Corte ha conseguentemente riconosciuto che, sul piano degli interessi garantiti dagli artt. 2, 3 e 32 Cost., è giustificata la traslazione in capo alla collettività, anch'essa obiettivamente favorita dalle scelte individuali, degli effetti dannosi che eventualmente da queste conseguano. La ragione determinante del diritto all'indennizzo, quindi, non deriva dall'essersi sottoposti a un trattamento obbligatorio, in quanto tale; essa risiede piuttosto nelle esigenze di solidarietà sociale che si impongono alla collettività, laddove il singolo subisca conseguenze negative per la propria integrità psico-fisica derivanti da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato) effettuato anche nell'interesse della collettività. Per questo, la mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate si risolve in una lesione degli artt. 2, 3 e 32 Cost.: perché le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale, mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo (sentenza n. 107 del 2012). Proprio alla luce di tali considerazioni, si può qui aggiungere che le ragioni dell'estensione del riconoscimento del diritto all'indennizzo ricavabili dalla giurisprudenza ricordata non hanno mai comportato né comportano, da parte di questa Corte, valutazioni negative sul grado di affidabilità scientifica della somministrazione delle vaccinazioni. Al contrario, la previsione dell'indennizzo,

originariamente riservata ai casi di lesioni permanenti derivanti da vaccinazioni obbligatorie, e la sua estensione (ad opera di questa Corte) ai citati casi di vaccinazioni raccomandate – pur sempre se sia accertato un nesso di causalità tra somministrazione del vaccino e menomazione permanente – completano il “patto di solidarietà” tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e rendono più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione”. Così la sentenza n. **268**.

15. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza

15.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto

15.1.1. Uguaglianza e altri principi costituzionali

La lingua italiana, nella sua ufficialità e primazia, è “vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale”; la sua centralità costituzionalmente necessaria si coglie particolarmente nella scuola e nelle università, “luoghi istituzionalmente deputati alla trasmissione della conoscenza (...) e alla formazione della persona e del cittadino”. Il primato della lingua italiana “si incontra con altri principi costituzionali, con essi combinandosi e, ove necessario, bilanciandosi”: uguaglianza, anche come parità nell’accesso all’istruzione, libertà d’insegnamento dei docenti e autonomia universitaria. Così la sentenza n. **42** che ha ritenuto non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 6 e 33 Cost., dell’art. 2, comma 2, lett. *l*), della legge n. 240 del 2010, ove si prevede che il rafforzamento dell’internazionalizzazione degli atenei possa avvenire anche attraverso l’attivazione, nell’ambito delle risorse disponibili, di insegnamenti, corsi di studio e forme di selezione in lingua straniera. Secondo le sentenze nn. **153** e **264**, il principio di capacità contributiva può essere considerato come “specificazione settoriale del generale principio di eguaglianza”.

L’art. 2 Cost., imponendo alla Repubblica di riconoscere e garantire i diritti inviolabili, “delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell’ordinamento la dignità e il valore della persona”. Esso “non può essere disgiunto dall’art. 3, secondo comma, Cost., il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l’uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona”. Il primo comma, a protezione dell’invulnerabilità dei diritti, “garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle condizioni personali”. Sebbene l’art. 3 si riferisca espressamente ai soli cittadini, “la norma in esso contenuta vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare (...) diritti fondamentali”. Così la sentenza n. **258** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., l’art. 10 della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui, subordinando al giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi la trascrizione nei registri dello stato civile del decreto presidenziale di concessione della cittadinanza allo straniero, non prevedeva l’esonero dal giuramento della persona incapace di prestarlo per grave e accertata condizione di disabilità, precludendo l’acquisizione dello *status* di cittadino.

15.1.2. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni diverse

La “diversità delle situazioni e dei sistemi posti a confronto giustifica, in termini di ragionevolezza, la diversità delle discipline e, conseguentemente, esclude la violazione del principio di uguaglianza”. Così la sentenza n. **148**.

La sentenza n. **16** ha rigettato le questioni di costituzionalità, in riferimento all’art. 3 Cost., dell’art. 26, commi 2 e 3, del d.l. n. 91 del 2014 che prevede nuove modalità di erogazione delle tariffe incentivanti dell’energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici. La diversa dimensione degli impianti (di potenza inferiore o superiore ai 200 kW) ha giustificato “la rimodulazione delle tariffe solo relativamente a quelli di portata eccedente i 200 kW, che assorbono la maggior quantità di incentivi, con corrispettivo maggior onere sul sistema”. Inoltre, l’esclusa riferibilità della rimodulazione agli impianti, di portata superiore ai 200 kW, nella titolarità di enti locali o scuole, non ha determinato alcuna disparità di trattamento, “stante l’evidente non omogeneità delle categorie di soggetti così comparate, e le ragioni di rispondenza a pubblico interesse della deroga”. Infine, è stata disattesa la censura di deteriore trattamento dei produttori da fonte solare rispetto agli altri percettori di incentivi finanziati dagli utenti attraverso gli oneri generali di sistema, poiché il rimettente non ha debitamente considerato le ragioni (la dimensione degli impianti) che sono alla base

della diversificata normativa di accesso alle incentivazioni adottata per il fotovoltaico e per le altre fonti rinnovabili. L'ordinanza n. **138** ha giudicato manifestamente infondate identiche questioni.

Per la sentenza n. **17**, la limitazione del divieto di disporre o mantenere la custodia cautelare in carcere agli imputati, detenuti per gravi reati, genitori di prole solo di età non superiore a sei anni (art. 275, comma 4, cod. proc. pen.) non comporta un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario che tutelano l'interesse preminente dei minori, figli di condannati in via definitiva, sino al compimento dei dieci anni. Il Collegio ha ammesso che, se "riguardato dal solo punto di vista del preminente interesse del minore a mantenere un rapporto costante ed equilibrato con le figure genitoriali, potrebbe suscitare perplessità il diverso esito del bilanciamento compiuto dal legislatore, a seconda del titolo che legittima la restrizione della libertà personale del genitore (cautelare o esecutivo)". L'interesse del minore è il medesimo in ambedue i casi e si mantiene "egualmente inalterata la necessità di evitare che il costo della strategia di lotta al crimine venga traslato, secondo modalità irragionevoli, su un soggetto terzo, estraneo alle attività delittuose delle quali un genitore sia imputato, o in conseguenza delle quali sia stato condannato in via definitiva". Tuttavia, il rimettente ha chiesto un intervento di parificazione omogeneizzante all'interno di un bilanciamento legislativo nel quale, "se l'interesse del minore resta sempre uguale a sé stesso, mutano invece profondamente, a seconda del titolo di detenzione, le esigenze di difesa sociale". Le disposizioni in materia cautelare rivolte alla tutela dell'interesse dei minori non costituiscono idonei *tertia comparationis* rispetto a quelle analoghe dettate dall'ordinamento penitenziario, poiché non sono assimilabili, ai fini di uno scrutinio di eguaglianza, *status* fra loro eterogenei: quelli dell'imputato sottoposto a misura cautelare personale e del condannato in fase di esecuzione della pena. Dalla natura profondamente diversa delle esigenze di difesa sociale è derivato che il principio da bilanciare con l'interesse del minore è, nei due casi, differente e non raggiunge il livello della irragionevolezza manifesta la circostanza che il bilanciamento tra tali distinte esigenze e l'interesse del minore fornisca esiti non coincidenti.

La sentenza n. **18** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – non prevedendo l'incompatibilità alla funzione di giudice dell'udienza preliminare del giudice che, avendo ravvisato, nel corso di detta udienza, un fatto diverso da quello contestato, abbia invitato il pubblico ministero a modificare l'imputazione nei confronti dello stesso imputato e per il medesimo fatto storico – detterebbe una disciplina ingiustificatamente diversa rispetto alla trasmissione degli atti al pubblico ministero a conclusione del dibattimento (art. 521, comma 2), integrante una situazione di incompatibilità. L'invito a modificare l'imputazione non risulta assimilabile all'ordinanza di trasmissione degli atti che determina 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, rispetto alla quale la valutazione di merito insita nel precedente provvedimento potrà assumere una valenza pregiudicante. All'opposto, l'invito a modificare l'imputazione rappresenta un rimedio endofasico", non derivando da esso alcuna incompatibilità del giudice all'ulteriore trattazione della medesima fase. Sollecitando il pubblico ministero a modificare l'imputazione per diversità del fatto, "il giudice esterna un convincimento sul merito della regiudicanda: ma lo fa come momento immediatamente prodromico alla decisione che è – legittimamente – chiamato ad assumere in quello stesso contesto (...), per evitare di doversi pronunciare su una imputazione che reputa non aderente alla realtà storica".

La sentenza n. **20** ha rigettato le questioni di costituzionalità degli artt. 266 cod. proc. pen., 18 e 18-ter della legge n. 354 del 1975, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 112 Cost., in quanto non consentono l'intercettazione della corrispondenza postale, in particolare di quella del detenuto. La disciplina del sequestro applicabile alla corrispondenza non determina "una distinzione giuridica irragionevole e perciò lesiva del principio di eguaglianza", sulla base del solo raffronto con la normativa sulle intercettazioni "applicabile a mezzi strutturalmente eterogenei", quali le comunicazioni telefoniche, informatiche e telematiche. "La diversità del mezzo comunicativo utilizzato – segnatamente il suo diverso grado di materializzazione – ha orientato il legislatore verso differenti modalità di ricerca della prova, secondo scelte non irragionevoli, in base alle quali ha previsto il sequestro per la comunicazione realizzata attraverso un mezzo cartaceo (...) e l'intercettazione per la comunicazione realizzata attraverso mezzi visivi, acustici o elettronici". Non è irragionevole che "la restrizione del diritto alla segretezza delle comunicazioni, giustificata da esigenze di prevenzione e repressione dei reati, possa comportare la previsione di differenti mezzi di ricerca della prova, tecnicamente confacenti alla diversa natura del *medium* utilizzato". Per quanto riguarda la corrispondenza postale del detenuto, la procedura mediante visto di controllo "realizza, nello

specifico ambito della detenzione in carcere, un bilanciamento tra le esigenze investigative legate alla prevenzione o alla repressione dei reati e i diritti dei detenuti, tra i quali la possibilità di intrattenere rapporti con soggetti esterni riveste una particolare importanza affinché le modalità di esecuzione della pena siano rispettose dei principi costituzionali”; e attiene all’ambito degli istituti processuali “in cui debbono essere preservati adeguati margini di discrezionalità legislativa, soggetti solo a controllo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà”. Peraltro, il legislatore, nel rispetto delle riserve di legge e giurisdizione e dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità, potrà prevedere forme di captazione occulta dei contenuti che non interrompano il flusso comunicativo, nell’esercizio di scelte discrezionali, non costituzionalmente necessitate, che rientrano nella sua competenza e responsabilità, spettando alla Corte di “vigilare affinché il bilanciamento, fissato dalla legge, tra contrapposti diritti e interessi costituzionali risponda a principi di ragionevolezza e proporzionalità”.

“L’incomparabilità delle situazioni a confronto” ha determinato il rigetto della censura *ex art. 3 Cost.* rivolta avverso l’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 che dispone la cessazione dell’esecuzione e degli effetti penali ove in applicazione della norma dichiarata incostituzionale sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna. La sentenza n. **43** ha reputato non fondata la questione riguardante la mancata previsione dell’applicabilità della norma alle sentenze irrevocabili che hanno inflitto una sanzione amministrativa qualificabile come penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. La Corte ha rilevato l’erroneità del presupposto secondo cui le garanzie previste dal diritto interno per la pena debbano valere anche per le sanzioni amministrative qualificabili come sostanzialmente penali nella sola prospettiva convenzionale. Invero, “l’ordinamento nazionale può apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle convenzionali, riservandole alle sole sanzioni penali”, così come da esso qualificate. Il sistema normativo prevede una fase esecutiva della sanzione, non esaurita al momento della sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità: in tale contesto, “garante della legalità della pena è il giudice dell’esecuzione, cui compete di ricondurre la pena inflitta a legittimità”. È così evidente la differenza rispetto alle sanzioni amministrative: “sia la loro comminatoria sia la relativa fase esecutiva obbediscono a principi affatto differenti, in cui il giudice preposto è investito della sola cognizione del titolo esecutivo”.

La “specificità della tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli (...) è legata alla natura stagionale dell’attività” ed “emerge nella predominante funzione di integrazione del reddito, che si manifesta nella cesura tra il sorgere del diritto e l’erogazione nel corso dell’anno successivo e nel peculiare meccanismo di liquidazione, ancorato alle giornate di lavoro e non a quelle di disoccupazione”. Così la sentenza n. **53** che ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 3, 24 e 69, lett. *b*), della legge n. 92 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che ai lavoratori agricoli, i quali abbiano già maturato il titolo all’indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, in ragione dei periodi lavorativi effettuati nel 2012, possa applicarsi la prestazione della mini-AspI, riconosciuta agli altri lavoratori. Un’interpretazione adeguatrice della disciplina ha escluso la paventata eliminazione radicale e retroattiva di una prestazione previdenziale acquisita. L’abrogazione dal 1° gennaio 2013 delle disposizioni sull’indennità di disoccupazione a requisiti ridotti è stata intesa nel senso che esse cessano di operare per la disoccupazione riferita al 2013 e si applicano alla disoccupazione relativa al 2012. Nella vicenda *a quo*, la fattispecie costitutiva del diritto all’indennità si era completata nel vigore della legge antecedente, non potendo essere assoggettata alla disciplina sopravvenuta al tempo della liquidazione, ininfluenza ai fini del sorgere del diritto.

L’ordinanza n. **54** ha reputato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell’art. 168-*bis* cod. pen., impugnato, in relazione all’art. 3 Cost., in quanto, accordando l’accesso all’istituto della messa alla prova per numerosi reati, molto diversi tra loro per tipo e trattamento sanzionatorio, non sarebbe idoneo a impedire che casi differenti ricevano un identico trattamento. Come gli altri procedimenti speciali alternativi al giudizio, la messa alla prova si applica, se non a tutti i reati, a molti di essi, nell’ambito di determinati limiti di categoria o pena, sicché “la differenziazione nel trattamento dei singoli casi avviene ad opera del giudice”, con riferimento a parametri legislativi di carattere generale (art. 133 cod. pen.).

La sentenza n. **87** ha rigettato la questione di costituzionalità dell’art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – prevedendo, per il periodo compreso tra l’entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2011 e il 16 luglio 2015 (data di deposito della sentenza n. 169), la predeterminazione forfettaria del danno patito dal locatore e/o dell’indennizzo dovuto dal conduttore (nella misura annua del triplo della rendita catastale dell’immobile), in ragione dell’illegittima occupazione del

bene locato, stante la nullità del contratto non registrato e la sua originaria inefficacia – introdurrebbe nel novellato art. 13, comma 5, della legge n. 431 del 1998 una disciplina ingiustificatamente diversa rispetto al successivo comma 6 che contempla una più equa e congrua riduzione del canone per l'ipotesi di registrazione del contratto di locazione oltre il termine di 30 giorni. L'importo forfettario imposto dal comma 5 ai conduttori per il periodo ivi indicato è inferiore a quello (non eccedente il valore minimo definito dalla contrattazione collettiva territoriale) che il giudice può riconoscere come dovuto dal conduttore ai sensi del comma 6. Tuttavia, il rimettente ha comparato situazioni “non omogenee, attenendo la prima – in via transitoria – ad una indennità dovuta in correlazione ad una pregressa occupazione senza titolo, per di più qualificata dall'affidamento riposto dall'inquilino nel dettato normativo” poi dichiarato illegittimo con le sentenze nn. 50 del 2014 e 169 del 2015, e “riferendosi, diversamente, la seconda – a regime – ad un canone determinabile da parte del giudice che accerta (...) l'esistenza di un contratto scritto non registrato nel termine prescritto”. L'ordinanza n. **238** ha reputato manifestamente infondate analoghe questioni, chiarendo che la selezione dei destinatari dell'art. 1, comma 59, si giustifica con la particolare situazione di diritto, “ingenerata dalla pregressa normativa poi dichiarata illegittima, sulla quale il conduttore aveva però riposto affidamento (...), essendosi conformato a quanto da essa disposto (...), risultando, di conseguenza, non irragionevole il parziale e temporaneo pregiudizio economico che, a fini di tutela di un siffatto affidamento, possa esserne derivato al proprietario locatore”.

In linea con la sentenza n. 248 del 2015, l'ordinanza n. **91** ha giudicato manifestamente infondata, per l'eterogeneità dei *tertia comparationis*, la questione di costituzionalità dell'art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, non prevedendo l'impignorabilità assoluta di quella parte di retribuzione necessaria a garantire i mezzi indispensabili alle esigenze di vita del lavoratore, detterebbe, in tema di pignoramento, una disciplina ingiustificatamente differenziata rispetto alle pensioni e ai crediti tributari.

La sentenza n. **94** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 30, comma 3, del d.lgs. n. 104 del 2010, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo per la proposizione della domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi il termine di decadenza di 120 giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo, anziché l'ordinaria prescrizione stabilita per il risarcimento del danno da lesione di diritti soggettivi – disciplinerebbe diversamente situazioni soggettive analoghe e ugualmente meritevoli di tutela. La necessità di assicurare al cittadino piena tutela, anche risarcitoria, avverso l'illegittimo esercizio della funzione pubblica davanti al giudice amministrativo “non fa scaturire, come inevitabile corollario, che detta tutela debba essere del tutto analoga all'azione risarcitoria del danno da lesione di diritti soggettivi”. Le due situazioni giuridiche soggettive sono differenti: “entrambe sono meritevoli di tutela, ma non necessariamente della stessa tutela”.

La sentenza n. **99** ha rigettato la questione di costituzionalità degli artt. 31, comma 1, della legge n. 646 del 1982 e 76, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011, censurati, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto, attribuendo rilevanza penale all'omessa comunicazione al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale delle variazioni patrimoniali superiori a euro 10.329,14 compiute con atti pubblici soggetti a trascrizione immobiliare e registrazione fiscale, determinerebbero un'irragionevole disparità di trattamento in danno dei condannati con sentenza definitiva per delitti di criminalità organizzata o per trasferimento fraudolento di valori ovvero dei sottoposti, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale. Le citate forme di pubblicità “non implicano una diretta e immediata informazione del nucleo di polizia tributaria”, il quale non è in condizione di conoscere tempestivamente le variazioni sospette né può essere onerato di una consultazione permanente dei pubblici registri. La comunicazione imposta dalla legge e presidiata dalla sanzione penale “assicura la conoscenza tempestiva e reale dei mutamenti dello stato patrimoniale di tali persone”.

“L'erroneità dell'ordine di esecuzione e la mancanza del provvedimento di sospensione danno luogo a situazioni diverse, che, ai fini della riparazione per l'ingiusta detenzione, non possono ricevere un uguale trattamento”. Così la sentenza n. **119** che ha ritenuto inammissibile, per difetto di rilevanza e di motivazione sul punto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., impugnato, in relazione agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione, anche qualora la pena detentiva non superi i tre anni, non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto aggravato da due circostanze previste dall'art. 625 cod. pen.

La sentenza n. **134** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 271, comma 2, del d.lgs. n. 267

del 2000, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo, ai fini dell'individuazione degli organismi presso cui gli enti locali, le loro aziende e le associazioni dei comuni possono disporre il distacco temporaneo di propri dipendenti con gli effetti di legge, un elenco nominativo e tassativo di associazioni e non l'indicazione delle associazioni maggiormente rappresentative – creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento in danno delle altre associazioni e degli enti locali aderenti. Il rimettente ha evocato, quali *tertia comparationis* la disciplina delle associazioni sindacali e il precedente art. 270 che, quanto alle modalità di riscossione dei contributi, assimila tutte le associazioni di enti locali. La norma censurata ha concretato un “non irragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore” teso a “garantire, attraverso la messa a disposizione di personale a spese dell'ente distaccante, un sostegno all'attività delle indicate associazioni, ritenute particolarmente rappresentative”. L'estensione della possibilità di distaccare personale si sarebbe potuta ritenere costituzionalmente necessitata solo ove, “accertata la piena omogeneità delle situazioni poste a raffronto”, lo avesse imposto “la *ratio* della disciplina invocata quale *tertium comparationis*”. I Giudici hanno riscontrato “l'eterogeneità delle discipline adottate quali *tertia comparationis*”, attinenti, l'una, alla materia sindacale e, l'altra, alla particolare materia della riscossione dei contributi associativi da parte delle associazioni degli enti locali.

La sentenza n. **142** ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 12, commi 3 e 3-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – punendo il delitto di procurato ingresso illegale di cittadini stranieri nel territorio dello Stato con la multa di 15.000 euro, ovvero 25.000 nelle ipotesi aggravate, per ogni persona trasportata – detterebbe una disciplina ingiustificatamente peggiore rispetto alle condotte sanzionate dall'art. 3, n. 6, della legge n. 75 del 1958. Tale ultima disposizione punisce chiunque induca una persona a recarsi nel territorio di un altro Stato o comunque in luogo diverso da quello della sua abituale residenza, al fine di esercitarvi la prostituzione, ovvero si intrometta per agevolare la partenza. Il rimettente ha prospettato una “comparazione asimmetrica e incongrua, ponendo a raffronto due fattispecie disomogenee”: una fattispecie base (quella prevista dalla legge del 1958) e un'ipotesi aggravata (quella di cui al censurato art. 12, comma 3-ter, lett. a). Inoltre, nell'ipotesi aggravata la persona trasportata si trova in situazione di illegalità e, quindi, di maggiore vulnerabilità: ciò “ragionevolmente giustifica il trattamento più severo o, comunque, diversificato rispetto alla fattispecie posta a raffronto”.

La sentenza n. **153** ha rigettato la questione di costituzionalità, in relazione all'art. 3 Cost., degli artt. 53 del d.l. n. 78 del 2010 e 26 del d.l. n. 98 del 2011 che riservavano ai soli dipendenti del settore privato un trattamento fiscale agevolato delle somme erogate a titolo di retribuzione di produttività per il 2011 e il 2012, senza estenderlo agli impiegati pubblici. La detassazione ha avuto lo scopo di “incentivare la produttività del lavoro, ma il suo oggetto è ben delimitato dal legislatore, che non lo collega a un generico miglioramento delle prestazioni dei lavoratori dipendenti, bensì all'erogazione di somme correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale. Questo preciso collegamento (...) evoca la necessità di una stretta connessione tra l'agevolazione fiscale delle somme erogate ai lavoratori e l'esercizio da parte del datore di lavoro erogante di un'attività economica rivolta al mercato e diretta alla produzione di utili. Tramite l'agevolazione fiscale il legislatore intende quindi promuovere la competitività delle imprese nell'interesse generale”.

L'ordinanza n. **162** ha ritenuto manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 15, terzo comma, della legge fallimentare (come sostituito dal d.l. n. 179 del 2012), impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – consentendo che la notifica a imprese esercitate in forma collettiva si perfezioni, in caso di mancato reperimento del destinatario, con il solo deposito nella casa comunale, senza le ulteriori cautele previste dall'art. 145 cod. proc. civ. per le notifiche a persona giuridica – tratterebbe diversamente le notifiche ordinarie e quelle del processo fallimentare. La specialità e complessità degli interessi (“comuni ad una pluralità di operatori economici, ed anche di natura pubblica in ragione delle connotazioni soggettive del debitore e della dimensione oggettiva del debito”), tutelati dal legislatore del 2012 semplificando il procedimento notificatorio in ambito fallimentare, segnano “l'innegabile diversità” tra detto procedimento e quello ordinario.

La sentenza n. **164** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988 ed eliminando il filtro di ammissibilità della domanda di risarcimento dei danni conseguenti all'esercizio di funzioni giudiziarie proposta nei confronti dello Stato (consistente nella preliminare verifica da parte del

tribunale in composizione collegiale, di ciò investito dal giudice istruttore, della sussistenza dei presupposti dell'azione, della sua tempestività e non manifesta infondatezza) – contrasterebbe con il diffuso ricorso a meccanismi deflattivi e l'introduzione di pronunce semplificate di inammissibilità delle impugnazioni ordinarie. La Corte ha evidenziato “l'ambito del tutto eterogeneo in cui si muove il raffronto prospettato dal rimettente” (artt. 348-*bis* e 348-*ter* cod. proc. civ. in relazione all'appello, artt. 360-*bis* e 375, primo comma, nn. 1 e 5, cod. proc. civ., riguardo al ricorso per cassazione). La mera comunanza logica non è valsa ad assimilare normativamente e a rendere comparabili strumenti deflattivi e semplificativi innestati nel regime delle impugnazioni civili con l'abrogato filtro di ammissibilità (il quale riguardava il giudizio di primo grado la cui disciplina generale non contempla analoghi meccanismi), “anche a prescindere dalla diversità di scopi degli istituti nonché dalla discrezionalità di cui gode il legislatore nelle scelte in materia processuale, il cui limite della manifesta irragionevolezza, ad ogni modo, non risulta (...) travalicato né in senso assoluto, né per comparazione”.

Anche “in presenza di norme manifestamente arbitrarie o irragionevoli, solo l'indicazione di un *tertium comparationis* idoneo, o comunque di specifici cogenti punti di riferimento, può legittimare l'intervento della Corte in materia penale, poiché non spetta ad essa assumere autonome determinazioni in sostituzione delle valutazioni riservate al legislatore. Se così non fosse, l'intervento, essendo creativo, interferirebbe indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria rimesse al legislatore”. Così la sentenza n. **207** che ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 131-*bis* cod. pen., censurato, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui, stabilendo che la causa di non punibilità della particolare tenuità dell'offesa si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante, ne preclude, in modo asseritamente irragionevole, l'operatività rispetto alla fattispecie di ricettazione attenuata dalla particolare tenuità del fatto, in ragione del limite massimo della pena superiore a cinque anni. L'esistenza di un'attenuante, di cui sia elemento costitutivo la particolare tenuità del danno o del pericolo, “non impedisce, ma neppure automaticamente comporta, l'applicazione della causa di non punibilità. Inoltre la particolare tenuità del danno o del pericolo è cosa diversa dalla particolare tenuità del fatto”, che integra l'attenuante della ricettazione. La Corte ha rimarcato la “sostanziale eterogeneità delle situazioni poste a confronto” che “determina l'inidoneità dei *tertia comparationis* a fungere da termine di riferimento”. Il rimettente ha indicato un ampio elenco di reati cui sarebbe applicabile l'art. 131-*bis*, rilevando che potrebbero essere giudicate non punibili condotte sanzionate con pene massime non superiori a cinque anni, ma più offensive di quelle di ricettazione. Tuttavia, le ipotesi di reato evocate sono risultate incomparabili, per struttura e beni tutelati, con la fattispecie attenuata di cui all'art. 648 cod. pen.: “il fatto che siano stati indicati a paragone una quantità di reati, tra loro diversi, e non soltanto uno od alcuni di essi, mostra chiaramente che nessuno di questi è in grado di costituire un modello comparativo, al quale fare riferimento per individuare una soluzione costituzionalmente obbligata”.

La sentenza n. **208** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 72, comma 2, cod. proc. pen., censurato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto non prevede, nel procedimento applicativo di una misura di prevenzione patrimoniale, la revoca dell'ordinanza di sospensione per infermità mentale del proposto, ove si accerti che l'incapacità è irreversibile. L'incapacità irreversibile non impedisce di applicare la misura patrimoniale, che “prescinde dall'attuale pericolosità della persona” e “ha lo scopo di sottrarre definitivamente i beni al circuito economico di origine”. “Nel caso della confisca non vi è perciò ragione di rigettare la domanda a causa della infermità mentale del proposto, visto che tale stato è compatibile, sul piano sostanziale, con l'adozione di una misura preventiva di natura patrimoniale”. L'errore del rimettente è consistito nell'equiparare misura di prevenzione personale e misura reale ai fini della sospensione del procedimento per incapacità del proposto. Invero, “un conto è l'inviolabilità della libertà personale, altro conto è la libera disponibilità dei beni, che la legge ben può contemperare in funzione degli interessi collettivi” coinvolti. Nel primo caso, è necessario un esercizio consapevole e attivo del diritto di difesa del proposto, con conseguente applicabilità della disciplina della sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato; nel secondo, il procedimento prosegue nei confronti del tutore o curatore, anche provvisorio, dell'infermo di mente ai sensi dell'art. 666, comma 8, cod. proc. pen. Le “profonde differenze, di procedimento e di sostanza, tra le due sedi, penale e di prevenzione (...) e le peculiarità di quest'ultima, particolarmente significativa quando, come nel caso della confisca, la sede sia funzionale all'applicazione di misure destinate ad incidere non già sulla libertà personale della parte, ma sul suo patrimonio, in uno con la considerazione della *ratio* dell'istituto, confermano l'infondatezza della questione”. Per sua natura, il procedimento applicativo della confisca non comporta necessariamente l'autodifesa del proposto e può avviarsi nei confronti dei terzi successori; e “non si vede ragione costituzionalmente ineludibile per

sospendere il procedimento in caso di incapacità del proposto”, essendo l’esercizio del diritto di difesa garantito dal tutore o dal curatore.

Non appare configurabile, “sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali”; “non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali”. Tali insegnamenti (sentenza n. 407 del 1992) sono stati ripresi dalla sentenza n. **214** che ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, censurato, in relazione agli artt. 3 e 51 Cost., in quanto, prevedendo la sospensione dalla carica di consigliere regionale in caso di condanna non definitiva per determinati reati (nella specie il peculato), darebbe luogo a un’ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai parlamentari per i quali non è stabilita alcuna sospensione. Il d.lgs. contiene una normativa omogenea a quella della legge n. 55 del 1990, scrutinata dalla sentenza del 1992. Quest’ultima ha osservato che la disciplina ha inteso “contrastare il fenomeno dell’infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e (...) perseguire l’esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare” e che la scelta di intervenire a livello degli enti locali si fonda “su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostrano che i fenomeni che si intendono arginare trovano in tale ambito le loro principali manifestazioni”, con conseguente non irragionevolezza dell’opzione normativa. La sentenza n. 276 del 2016 ha poi respinto una diversa questione di disparità di trattamento tra consiglieri regionali e parlamentari relativa alla mancata previsione per la sospensione dei primi di una soglia di pena pari a quella stabilita per l’incandidabilità dei secondi. La tesi dell’asserita irragionevolezza di un trattamento di favore ai parlamentari, titolari di cariche più importanti, trascura che la finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione può “giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali. La commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può infatti rischiare di minarne l’immagine e la credibilità e di inquinare l’azione (...) in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito”. Peraltro, “parte delle funzioni svolte dai consiglieri regionali ha natura amministrativa e (...) giustifica un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione”. Infine, si è ribadito che l’attribuzione di funzioni legislative ai consigli regionali non fa venir meno “la diversità del loro livello istituzionale e funzionale rispetto al Parlamento (...) e della condizione, per molti e decisivi aspetti oggettivamente differente, dei componenti dei due organi legislativi”.

La sentenza n. **215** ha giudicato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 226 cod. pen. mil. pace, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui, punendo il reato di ingiuria militare, sottopone a sanzione penale condotte del tutto estranee al servizio o alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze Armate dello Stato e, se commesse da comuni individui, attualmente depenalizzate. La mancata inclusione della norma censurata nell’ambito dell’abrogazione di reati (d.lgs. n. 7 del 2016) che ha coinvolto l’ingiuria comune rientra tra le scelte che “il legislatore può compiere discrezionalmente, incontrando il limite della manifesta irragionevolezza”, nella specie non superato “sia perché, in termini generali, ogni eventuale disparità di trattamento tra militari e civili va ovviamente valutata alla luce della peculiare posizione del cittadino che entra (attualmente per propria scelta) nell’ordinamento militare, caratterizzato da specifiche regole ed esigenze”, “sia soprattutto perché (...) non risulta affatto irragionevole imporre al militare una più rigorosa osservanza di regole di comportamento, anche relative al comune senso civico, quali quella di non recare offesa all’onore o al decoro di altri soggetti inseriti nel medesimo ordinamento, continuando così ad assistere con sanzioni penali le eventuali infrazioni a tali regole”.

La sentenza n. **219** ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 3 Cost., dell’art. 76, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale prevede che, nelle controversie civili, per il calcolo della soglia oltre cui è precluso l’accesso al patrocinio a spese dello Stato, vengano in rilievo i redditi percetti da ciascun familiare convivente, oltre quello dell’istante. La richiesta pronuncia additiva, volta ad attribuire rilievo alle effettive condizioni economiche del richiedente (legate alla presenza di conviventi privi di reddito), avrebbe rimesso la concessione del beneficio alla discrezionale determinazione del giudice, “quando invece la determinazione dei presupposti di accesso a tale provvidenza è riservata alla competenza del legislatore”. Invero, la legge ha regolato fattispecie diverse, quali il patrocinio erariale nelle controversie civili transfrontaliere e nel processo penale; per quest’ultimo, la

sentenza n. 237 del 2015 ha reputato “ragionevole la differenziazione della disciplina, rispetto a quella del processo civile, in ragione della diversità degli oneri economici dei diversi procedimenti” e della “ontologica diversità dei singoli procedimenti”.

L’ordinanza n. 222 ha giudicato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell’art. 186 della legge fallimentare, censurato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto non prevede che, a seguito della pronuncia di risoluzione del concordato preventivo a iniziativa di uno o più creditori, il tribunale possa dichiarare d’ufficio il fallimento dell’imprenditore, in assenza di domanda dei creditori, del pubblico ministero o dello stesso debitore. Alla pretesa disparità di trattamento rispetto alle ipotesi che contemplano il potere del tribunale di disporre d’ufficio la conversione in fallimento della procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ovvero del Ministro dell’economia e delle finanze di disporre (su proposta della Banca d’Italia) la liquidazione coatta amministrativa delle banche, anche quando ne sia in corso l’amministrazione straordinaria, oppure (su proposta della Banca d’Italia o della CONSOB) di revocare l’autorizzazione all’esercizio dell’attività e disporre la liquidazione coatta amministrativa di SIM, SGR, SICAV e SICAF, anche quando ne sia in corso l’amministrazione straordinaria, si è replicato che le differenti discipline sono giustificate da un’evidente disomogeneità delle fattispecie, essendo diverse e non comparabili con il concordato preventivo sia la procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (quanto ai presupposti soggettivi di ammissione, alla finalità e al contenuto delle due procedure), sia le procedure di liquidazione coatta amministrativa (che rivestono carattere di specialità e alternatività rispetto al fallimento). Né gli evocati *tertia comparationis* sono stati reputati corrispondenti a un principio generale, rispetto al quale la disciplina denunciata rivestirebbe carattere ingiustificatamente derogatorio, come è “necessario ai fini del giudizio sulla violazione del principio di eguaglianza”.

L’eterogeneità dei termini raffrontati preclude la comparazione in riferimento all’art. 3 Cost. “qualora il confronto avvenga tra categorie disomogenee, l’una ricompresa e l’altra esclusa dall’area del lavoro pubblico contrattualizzato” (sentenze nn. 192 del 2016 e 178 del 2015). Così la sentenza n. 236 che ha rigettato le questioni di costituzionalità dell’art. 9, commi 2 e 4, del d.l. n. 90 del 2014, impugnato, in relazione all’art. 3 Cost., in quanto, nel riformare la disciplina dei compensi variabili degli avvocati dello Stato (riconosciuti nel limite del 50% delle somme recuperate in caso di soccombenza della controparte ed esclusi nelle ipotesi di compensazione delle spese), li avrebbe discriminati rispetto agli avvocati delle altre amministrazioni. Le categorie a raffronto, “avuto riguardo ai relativi *status* giuridici ed economici, presentano connotazioni eterogenee, tali da inficiare il giudizio di comparazione richiesto. Avvocati e procuratori dello Stato sono stati sottratti al regime di privatizzazione che ha interessato il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione: essi si caratterizzano, quindi, per una peculiarità ordinamentale che li differenzia dagli altri avvocati dipendenti della pubblica amministrazione, soggetti, di contro, alla contrattazione collettiva”. Inoltre, la ritenuta natura non tributaria della revisione del diritto alla ripartizione del riscosso in caso di soccombenza della controparte ha comportato il rigetto della censura di ingiustificato deterioro trattamento impositivo in danno di una specifica categoria.

La sentenza n. 263 ha dichiarato non fondata, per la disomogeneità degli invocati *tertia comparationis*, la questione di costituzionalità degli artt. 309, comma 8, e 127, comma 6, cod. proc. pen., censurati, in relazione all’art. 3 Cost., nella parte in cui non consentono che il procedimento per il riesame delle misure cautelari personali si svolga, su richiesta dell’indagato o del ricorrente, nelle forme della pubblica udienza, determinando una pretesa disparità di trattamento rispetto ai soggetti coinvolti nei procedimenti applicativi delle misure di prevenzione e di sicurezza (abilitati dalle sentenze nn. 93 del 2010 e 135 del 2014 a chiedere l’udienza pubblica) nonché ai soggetti coinvolti nel rito abbreviato e nel giudizio ordinario. Diversamente dal procedimento di riesame (procedimento incidentale innestato sul tronco di un più ampio procedimento penale e non inerente al merito della pretesa punitiva, ma finalizzato esclusivamente a verificare, in tempi ristretti e perentori, la sussistenza dei presupposti della misura cautelare applicata), “i procedimenti per l’applicazione di misure di prevenzione e di misure di sicurezza sono procedimenti autonomi, nei quali il giudice di merito è chiamato ad esprimere – all’esito di un’attività di acquisizione probatoria – giudizi definitivi in ordine al *thema decidendum*. Con riguardo a quest’ultimo, non vi è, dunque, altra sede nella quale il controllo diretto del pubblico sull’amministrazione della giustizia può trovare attuazione”; né in detti procedimenti si pongono esigenze di speditezza paragonabili a quelle del riesame. “Ancora più evidente è la non omologabilità – quanto all’esigenza di rispetto del principio di pubblicità – del procedimento di riesame al giudizio abbreviato e al giudizio ordinario”. Posto l’evidente riferimento alla facoltà di richiedere la trattazione in udienza pubblica del giudizio abbreviato e alla pubblicità istituzionalmente propria dell’udienza dibattimentale, “in questi casi si discute della sede elettiva di

esplicazione del principio di pubblicità, rappresentata dalla decisione sul merito dell'accusa penale”.

La sentenza n. 264 ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 88, comma 4, del d.P.R. n. 917 del 1986, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – non considerando sopravvenienze attive ed esentando dalla tassazione solo i versamenti fatti alle società a fondo perduto o in conto capitale da soci o possessori di strumenti similari alle azioni – tratterebbe in modo deteriore analoghi versamenti fatti da società che, pur non essendo socie della beneficiaria, siano parimenti cointeressate alla sua attività perché appartenenti al medesimo gruppo. I versamenti dei soci “hanno la funzione di dotare la società di mezzi patrimoniali integrativi e sono assistiti da una causa simile a quella del capitale di rischio propria dei conferimenti. La patrimonializzazione della società è dunque fiscalmente agevolata in quanto “il legislatore equipara (...), ai fini dell'imposta sui redditi, gli interessi sottesi ai versamenti dei soci a quelli sottostanti ai conferimenti, riconducendoli entrambi al rapporto sociale”. La descritta ragione dell'agevolazione non può essere estesa ai versamenti effettuati da società dello stesso gruppo. “Se è vero che questi apporti, ordinariamente compiuti (...) in adempimento di direttive impartite dalla capogruppo, possono essere diretti a soddisfare un interesse economico della società disponente, e precisamente a consentirle di conseguire i vantaggi complessivi derivanti dall'appartenenza al gruppo, tale interesse mediato e indiretto non è assimilabile a quello, immediato e diretto, perseguito dal socio con il versamento alla società di appartenenza. Il versamento delle società consorelle, infatti, potendo trovare ragione, non nel rapporto sociale, ma nell'appartenenza al gruppo, non realizza finalità equiparabili a quelle proprie del conferimento del socio nella società beneficiaria, che (...) giustificano l'esenzione fiscale”. La diversità delle situazioni a confronto, tenuto conto della *ratio* del beneficio, ha escluso l'irragionevolezza del diverso trattamento giuridico.

Al legislatore “spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale (...), con il solo il limite della non arbitrarietà e della non manifesta irragionevolezza e sproporzione”. Così la sentenza n. 269 che ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 10, comma 7-ter, della legge n. 287 del 1990 (aggiunto dal d.l. n. 1 del 2012), censurato, in relazione agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto – nel ridisegnare il sistema di finanziamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) – avrebbe determinato un'ingiustificata disparità di trattamento in danno delle sole società di capitali tenute alla relativa contribuzione. La disposizione stabilisce che, all'onere derivante dal funzionamento di AGCM, si provveda, dal 2013, mediante contributi, nella misura dello 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato, con la previsione di una soglia massima di contribuzione (non superiore a cento volte il minimo stabilito), dovuti dalle società di capitali che abbiano realizzato ricavi totali superiori a cinquanta milioni di euro. In primo luogo, non è stata ritenuta illegittima “la scelta del legislatore di imporre la contribuzione in esame esclusivamente a carico delle imprese che si contraddistinguono per una presenza significativa sui mercati, perché dotate di una particolare struttura e perché caratterizzate da una rilevante dimensione economica: tali imprese, infatti, in base all'*id quod plerumque accidit*, sono le destinatarie prevalenti dell'attività dell'Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa”. Alla luce di tale *ratio*, la selezione dei soggetti tenuti alla contribuzione non è apparsa né arbitraria né irragionevole. Né ha inficiato l'opzione legislativa il fatto che l'attività di AGCM possa indirizzarsi anche verso soggetti non tenuti alla contribuzione, come gli imprenditori sotto-soglia, le pubbliche amministrazioni, le imprese senza stabile organizzazione in Italia o i consumatori: sul piano dell'effettività, l'Autorità è prevalentemente impegnata dalle attività economiche degli imprenditori di medie e grandi dimensioni. Parimenti non irragionevole è stata considerata “la scelta di riferirsi ad una determinata dimensione del fatturato (50 milioni di euro) per delimitare la platea degli imprenditori assoggettati al contributo”. Quest'ultimo non è un'imposta sui redditi di determinate persone giuridiche, “ma intende ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività”. Esercitando la sua ampia discrezionalità nell'individuare i fatti espressivi di capacità contributiva, il legislatore ha assoggettato a contribuzione i soli soggetti economici il cui fatturato supera una determinata soglia: “non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità (...) gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche. Non si tratta (...) di una soluzione costituzionalmente obbligata; tuttavia il criterio prescelto non può ritenersi né arbitrario né irragionevole”. L'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione “sono coerenti con la finalità ultima del tributo (...), che non è quella di introdurre una nuova forma di prelievo sul reddito, ma quello di far

concorrere al finanziamento dell’Autorità” i soggetti cui principalmente si rivolge la sua attività di garanzia. Tale sistema corrisponde a due ragionevoli esigenze equitative: “contenere il carico economico” per il singolo operatore ed “evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in super-finanziatori dell’Autorità, finendo per comprometterne di fatto l’indipendenza”.

L’ordinanza n. **279** ha giudicato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità degli artt. 1, comma 1, lett. *m*), della legge n. 67 del 2014 e 131-*bis*, commi primo e terzo, cod. pen., impugnati, in relazione all’art. 3 Cost., in quanto – subordinando l’esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto al requisito della non abitudine del comportamento – tratterebbero diversamente lo stesso fatto in ragione di elementi che non lo riguardano nella sua materialità ma si riferiscono ad aspetti soggettivi. Invero, “il trattamento diverso è collegato a una situazione giuridica diversa”: “un comportamento penalmente illecito con caratteristiche di abitudine, specie se costituito da una recidiva specifica e reiterata, così come può rilevare per determinare la pena, analogamente può rilevare per determinare la punibilità di un fatto che, seppure di particolare tenuità, costituisce comunque reato”. Pertanto, “anche in presenza di fatti analoghi le ineguali condizioni soggettive giustificano il diverso trattamento penale”.

15.1.3. Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili

La sentenza n. **21** ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 197-*bis*, comma 6, cod. proc. pen., nella parte in cui prevedeva l’applicazione del precedente art. 192, comma 3 (che impone di valutare le dichiarazioni ivi menzionate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l’attendibilità) anche alle dichiarazioni degli imputati in un procedimento connesso o di un reato collegato, assolti in via definitiva “perché il fatto non sussiste”. La Corte ha richiamato la sentenza n. 381 del 2006 relativa all’omologa fattispecie di intervenuto proscioglimento irrevocabile del dichiarante “per non avere commesso il fatto”, rilevando l’uguale ampiezza delle citate formule liberatorie. La presunzione di minore attendibilità, scaturente dalla suddetta regola di valutazione probatoria, è risultata “irragionevolmente discordante rispetto alle *regulae iuris* che presiedono, invece, alla valutazione giudiziale delle dichiarazioni rese dal teste ordinario; e ciò nonostante le tipologie di dichiaranti in comparazione risultino omogenee, in quanto connotate dalla comune peculiarità della condizione di assoluta indifferenza rispetto alla vicenda oggetto di giudizio”: l’una sussistente *ab origine*, l’altra sopravvenuta e indotta dall’assoluzione irrevocabile. In via consequenziale, la dichiarazione di illegittimità è stata estesa al comma 3 dell’art. 197-*bis*, nella parte in cui prevedeva per le medesime dichiarazioni l’assistenza di un difensore.

La sentenza n. **29** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell’art. 1, comma 252, della legge n. 296 del 2006, impugnato, in relazione agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto – determinando, anche per i rapporti in corso, la misura dei canoni per le concessioni di beni del demanio marittimo per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica di diporto – avrebbe irragionevolmente equiparato dette concessioni a quelle con finalità turistico-ricreative nonché le concessioni rilasciate a quelle nuove. La norma ha incrementato i canoni tabellari e introdotto nuovi criteri commisurati al valore di mercato, da applicare alle concessioni comprensive di strutture permanenti costituenti pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi. I pretesi elementi differenziali delle concessioni per la nautica da diporto sono apparsi inidonei a fondare una pronuncia di accoglimento: “la maggiore durata del rapporto concessorio, in quanto volta a consentire di ammortizzare l’investimento del concessionario su un orizzonte temporale più ampio, vale a bilanciare, diluendoli nel tempo, gli effetti dell’incremento degli oneri a carico dei concessionari”; il numero relativamente esiguo delle concessioni “appare circostanza in sé estranea alla valutazione in ordine alla ragionevolezza dell’incremento dei canoni”. Con riguardo all’unico tratto distintivo dell’entità degli investimenti richiesti ove le concessioni abbiano ad oggetto opere che debbano essere realizzate dal concessionario, un’interpretazione adeguatrice della disposizione ha escluso “l’applicabilità, generale ed indifferenziata, dei canoni commisurati ai valori di mercato a tutte le concessioni di strutture dedicate alla nautica da diporto” rilasciate prima della sua entrata in vigore. Infatti, costituiscono pertinenze demaniali marittime opere che già appartengono allo Stato, dovendo individuarsi nella scadenza della concessione “il momento in cui il bene realizzato dal concessionario acquista la qualità demaniale”, sicché, nelle concessioni di opere da realizzare dal concessionario, “ciò può avvenire solo al termine della concessione, e non già nel corso della medesima”. Il pagamento del canone, dunque, “riguarda soltanto l’utilizzo del suolo e non anche i manufatti, sui quali *medio tempore* insiste la proprietà superficaria dei concessionari e lo Stato non vanta alcun diritto di proprietà”.

Una violazione del principio di uguaglianza è stata ravvisata dalla sentenza n. **30** nell'art. 15 della legge calabrese n. 18 del 1983, nella parte in cui non prevedeva che, fra i cinque componenti del collegio arbitrale per la risoluzione di controversie relative a lavori pubblici realizzati nel territorio regionale, uno di essi fosse nominato dall'ente locale, diverso dalla Regione, parte in causa. Come ha rilevato la sentenza n. 33 del 1995, "una legge, la quale preveda la composizione del collegio arbitrale per la soluzione di controversie fra un soggetto pubblico ed un privato, non può far venir meno la caratteristica fondamentale dell'istituto" secondo cui, se è dato a una delle parti (l'appaltatore) "di designare uno o più componenti del collegio che deve decidere la controversia, pari facoltà deve essere concessa all'altra" (l'ente locale committente). Tale esigenza non era soddisfatta dall'attribuzione alla Regione del potere di nominare due dei cinque componenti del collegio, scelti tra i funzionari tecnici e amministrativi regionali, poiché il sistema delle autonomie "considera assolutamente distinte la soggettività di ciascuno degli enti" territoriali.

La sentenza n. **47** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012, censurato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto, prevedendo che il fermo del veicolo disposto dall'agente della riscossione non rientra tra le fattispecie che fanno venire meno l'obbligo di pagamento della tassa automobilistica, determinerebbe un trattamento di sfavore rispetto al cittadino delle Marche. Invero, la sentenza n. 288 del 2012 ha caducato la disposizione marchigiana che, in contrasto con l'art. 5, comma 37, del d.l. n. 953 del 1982, escludeva l'esenzione, stabilita dal legislatore statale, in caso di fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati. Essa ha ripristinato, all'interno di quella Regione, l'esenzione dal tributo automobilistico, in caso di fermo della vettura disposto dall'autorità amministrativa o giudiziaria, operante su tutto il territorio nazionale, inclusa l'Emilia-Romagna. In ogni caso, si è sottolineata la peculiarità del fermo fiscale menzionato dalla denunciata disposizione, quale "misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norme del codice della strada".

La diversità di effetti prodotti dalle dimissioni e dall'aspettativa sul rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione ("la sua risoluzione nel primo caso e la sua conservazione, anche se in stato di quiescenza nel secondo") "non rileva ai fini che si prefigge la disciplina sulla rimozione delle cause di ineleggibilità, qualora esse derivino da pubblici uffici che presuppongono l'esistenza di tale rapporto". Così la sentenza n. **56** che ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, quinto comma, della legge n. 154 del 1981, censurato, in riferimento all'art. 51 Cost., in quanto – prevedendo che gli effetti dell'aspettativa per motivi elettorali, accompagnata dall'effettiva cessazione delle funzioni, decorrano dal provvedimento dell'amministrazione o, in mancanza, dal quinto giorno successivo alla presentazione della domanda, anziché dalla data di presentazione – discriminerebbe il dipendente pubblico nel godimento del diritto di elettorato passivo. Le dimissioni e l'aspettativa "sono ragionevolmente considerati dal legislatore quali strumenti entrambi idonei a scongiurare, mediante la cessazione definitiva o temporanea dalle funzioni, il pericolo di inquinamento del voto derivante da potenziali indebite pressioni sul corpo elettorale e, comunque, da condizionamenti del suffragio impliciti in eventuali candidature di pubblici funzionari". La loro piena assimilazione come strumenti di rimozione delle situazioni di ineleggibilità ne giustifica l'omogeneità di trattamento.

La sentenza n. **69** ha dichiarato non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità, in relazione all'art. 3 Cost., dell'art. 37, comma 6, lett. b), del d.l. n. 201 del 2011, il quale prevede che le attività dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) siano finanziate con un contributo – determinato annualmente con atto dell'Autorità approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati. La norma non ha indebitamente equiparato un novero disomogeneo di obbligati, in posizione differenziata tra loro, né ha impiegato un' indefinita nozione di mercato dei trasporti; piuttosto, si è riferita solo a "coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni". "La platea degli obbligati deve intendersi accomunata dall'essere in concreto assoggettati all'attività regolativa dell'ART. A tutti gli operatori economici che si trovano in tale posizione è imposto il contributo".

"Con riguardo al diritto di godere di un rimedio risarcitorio, la condizione della persona soggetta a una misura di sicurezza detentiva, che subisce una restrizione della libertà personale in condizioni disumane, è del tutto equivalente a quella del detenuto, perché identico è il bene giuridico leso e analoghe sono le modalità con cui la lesione viene inflitta". "Il principio di uguaglianza non può pertanto tollerare una discriminazione tra detenuto e internato che, fondandosi sulla differente natura giuridica dei titoli in base ai

quali si è ristretti, pur rilevante ad altri fini, trascura invece la sostanziale identità, nell'uno e nell'altro caso, dei soli fattori che hanno importanza ai fini risarcitori". Così la sentenza n. **83** che ha rigettato le questioni di costituzionalità dell'art. 35-ter della legge n. 354 del 1975, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non riconosce all'internato la legittimazione a esperire il rimedio risarcitorio ivi indicato e non gli garantisce rimedi compatibili con la sua situazione. La disposizione non osta a una sua estensione agli internati poiché rinvia al successivo art. 69, comma 6, lett. b), per ricondurre la violazione dell'art. 3 CEDU alla competenza del magistrato di sorveglianza a riparare ai pregiudizi subiti da detenuti e internati: "per mezzo del rinvio a una disposizione la cui formulazione lessicale esplicitamente contempla l'internato, è lo stesso testo dell'art. 35-ter censurato a svilupparsi nella medesima direzione, arricchendo la sua dizione legislativa con una corrispondente, inequivoca, espressione linguistica". Richiamando la sentenza n. 204 del 2016 relativa alla posizione dell'ergastolano, il Collegio ha affermato che anche all'internato spetta il risarcimento monetario: esso "ha carattere subordinato, rispetto al ristoro in forma specifica, ma autonomo, nel senso che il primo compete ogni qual volta il secondo, in tutto o in parte, non sia utilmente attribuibile. L'internato che non può godere di alcuna riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva è perciò legittimato a domandare il risarcimento integrale del danno in forma patrimoniale".

La sentenza n. **86** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 7, comma 20, del d.l. n. 78 del 2010, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – sopprimendo la Stazione Sperimentale per l'industria delle conserve alimentari (SSICA) e trasferendone i compiti alla Camera di commercio di Parma – realizzerebbe una discriminazione tra gli operatori economici del settore, tenuto conto della minore rappresentatività garantita negli organi camerali a quelli di essi che non hanno sede nella provincia di Parma. La Corte ha offerto un'interpretazione adeguatrice della norma che demanda a un decreto interministeriale l'individuazione dei tempi e delle modalità di trasferimento delle attribuzioni delle Stazioni Sperimentali: la sua formulazione consente e impone modalità attuative che assicurino "la rappresentatività di tutti gli imprenditori interessati dall'attività delle Stazioni Sperimentali".

Il divieto per amministrazioni ed enti pubblici di erogare, a soggetti titolari di pensioni corrisposte da gestioni previdenziali pubbliche, trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati a quello pensionistico, superino il limite di 240.000 euro annui (tetto invalicabile di emolumenti e retribuzioni a carico delle finanze pubbliche) non ha ingenerato "arbitrarie discriminazioni tra i consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa e i consiglieri per concorso". Per la sentenza n. **124**, l'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 ha non irragionevolmente perseguito finalità di contenimento e razionalizzazione della spesa, in presenza di risorse limitate e in una prospettiva di garanzia di altri interessi generali (solidarietà intergenerazionale, parità di trattamento, diritto al lavoro, a una retribuzione proporzionata e alla tutela previdenziale, buon andamento dell'amministrazione).

L'ordinanza n. **136** ha giudicato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di associazione di tipo mafioso, è applicata la misura della custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure, assoggettando al medesimo regime situazioni asseritamente diverse. Le sentenze nn. 265 del 2010, 231 del 2011, 57 del 2013 e 48 del 2015, nel delineare la *ratio* di siffatto regime, ha osservato che "l'appartenenza a un'associazione di tipo mafioso implica, nella generalità dei casi e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, un'esigenza cautelare che può essere soddisfatta solo con la custodia in carcere, non essendo le misure minori sufficienti a troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza in modo da neutralizzarne la pericolosità". Il delitto *de quo* rinviene la sua caratteristica essenziale nella "specificità del vincolo, che, sul piano concreto, implica ed è suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall'altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva di accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso". Tali peculiari connotazioni hanno fornito una congrua base statistica alla presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria. La diversa graduazione di gravità e pericolosità delle condotte dei singoli associati è stata ritenuta rilevante per la determinazione della pena da irrogare in concreto ma non incidente sulle esigenze cautelari, "perché anche la semplice partecipazione è idonea, per le connotazioni criminologiche del fenomeno mafioso, a giustificare la presunzione". Perciò, non è significativa "la

distinzione tra la posizione del partecipante e quella degli associati con ruoli apicali, perché, quali che siano le specifiche condotte dei diversi associati e i ruoli da loro ricoperti nell'organizzazione criminale, il dato che rileva, e che sotto l'aspetto cautelare li riguarda tutti ugualmente, è costituito dal tipo di vincolo che li lega nel contesto associativo, vincolo che fa ritenere la custodia in carcere l'unica misura in grado di troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità”.

La sentenza n. **148** ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità degli artt. 26 della legge n. 315 del 1967, 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui non prevedono che i provvedimenti di liquidazione definitiva del trattamento di quiescenza dei lavoratori pubblici possano essere rettificati in ogni momento da enti o fondi erogatori, in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione, così come è stabilito per le pensioni dei lavoratori privati. La Corte non ha ravvisato nell'art. 52, comma 1, della legge n. 88 del 1989 (che disciplina la rettifica delle pensioni del lavoro privato), invocato come *tertium comparationis*, “l'unica soluzione regolatoria (...) compatibile ed anzi imposta dai principi costituzionali”. Il “necessario intervento per ricomporre il quadro della regolazione della materia, secondo linee coerenti ed omogenee per il settore pensionistico gestito ormai da un unico ente” è stato “rimesso al legislatore, che opererà tenendo conto del mutato contesto normativo, ma anche in funzione di valorizzazione dei profili di equità e solidarietà che caratterizzano il sistema previdenziale”.

Come rammentato dalle sentenze nn. **153, 177, 242, 264**, le disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali, “aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità”; la Corte “non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici”.

La sentenza n. **177** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 8, comma 1, lett. c), della Tariffa, Parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui sottoponeva all'imposta di registro proporzionale, anziché in misura fissa, anche le pronunce che definiscono i giudizi di opposizione allo stato passivo del fallimento con l'accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette a IVA. L'agevolazione dell'imposta fissa “trova il suo fondamento nel principio di alternatività fra l'imposta di registro e l'IVA, (...) diretto a evitare fenomeni di doppia imposizione, conseguenti alla simmetria del sistema IVA-registro. Condizione necessaria e sufficiente del trattamento agevolato è che l'operazione ricada nell'ambito di applicazione dell'IVA”, integrando gli estremi delle cessioni di beni o prestazioni di servizi effettuate da soggetti esercenti attività di impresa o arti e professioni. “Quanto agli atti giudiziari, l'ambito di applicazione del principio è specificamente limitato (...) ai provvedimenti di condanna per la parte in cui dispongono il pagamento di corrispettivi o prestazioni soggetti all'imposta sul valore aggiunto”. Alla tesi del rimettente per cui il trattamento agevolato dovrebbe essere esteso alle pronunce di mero accertamento, in quanto la condanna presuppone sempre un giudizio di accertamento, si è replicato che “il fatto che l'accertamento del diritto di credito costituisca il necessario antecedente logico-giuridico della condanna non rende omogenee le fattispecie”. Infatti, è evidente “la diversità degli effetti che derivano dai due tipi di pronunce, quanto alla realizzazione degli interessi del creditore, perché solo quelle di condanna sono suscettibili di esecuzione forzata, rientrando così nell'ambito di applicazione dell'IVA qualora dispongano il pagamento di corrispettivi o prestazioni soggetti a tale imposta”. Tuttavia, la Corte, “tenuto conto della *ratio* del principio di alternatività”, è giunta a diversa conclusione per le pronunce di accertamento che definiscono i giudizi di opposizione allo stato passivo del fallimento. In tali giudizi il creditore escluso non potrebbe agire per ottenere la condanna del fallimento, ostandovi le regole del concorso che consentono solo l'azione di accertamento endofallimentare con cui il creditore chiede di concorrere nel riparto dell'attivo. Pertanto, il differenziato trattamento fiscale non è apparso ragionevole laddove l'accertamento del credito soggetto a IVA sia, come nel caso di accoglimento dell'opposizione, il presupposto necessario e sufficiente della partecipazione del creditore all'esecuzione collettiva, strumentale al pagamento del credito, sia pure in moneta fallimentare. Sotto tale profilo, “la differenza tra le pronunce di accertamento e le pronunce di condanna”, da cui il diritto vivente ha argomentato per l'inapplicabilità del regime agevolato alle prime, “tende a sfumare sino a dissolversi” poiché, per la soddisfazione del credito ammesso al passivo, “non è richiesta una successiva pronuncia di condanna suscettibile di esecuzione forzata”. La *ratio* sottesa all'alternatività fra imposta di registro e IVA è risultata “comune a entrambe le situazioni messe a confronto” e ha richiesto l'estensione dell'ambito applicativo del beneficio.

La sentenza n. **242** ha giudicato illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., l'art. 15, primo comma, del d.P.R. n. 601 del 1973 (nella versione anteriore alle modifiche della legge n. 244 del 2007),

nella parte in cui – esentando dalle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e dalle tasse sulle concessioni governative le operazioni di finanziamento a medio e lungo termine effettuate da aziende e istituti di credito e da loro sezioni o gestioni – escludeva l'applicabilità dell'agevolazione fiscale alle analoghe operazioni effettuate dagli intermediari finanziari. Le situazioni in comparazione sono apparse rispondenti alla medesima *ratio* di favore riconosciuta agli investimenti produttivi, i quali possono creare nuova ricchezza accrescendo il prelievo fiscale. È venuto così in rilievo “l'elemento oggettivo comune ad entrambe le situazioni”, rappresentato dai finanziamenti a medio e lungo termine, rimanendo ininfluente la natura dei soggetti che li pongono in essere, poiché “non v'è ragione per cui gli investimenti produttivi siano discriminati in relazione al soggetto finanziante”. Se nel momento dell'introduzione della disposizione aziende e istituti di credito, antesignani delle odierne banche, erano gli unici soggetti attivi sulla scena dei finanziamenti a medio e lungo termine, attualmente, in un contesto di pluralità degli operatori abilitati, l'esclusione degli intermediari non ha più trovato ragionevole giustificazione. “Essendo di palmare evidenza la coincidenza oggettiva dei prodotti offerti”, l'esclusività del beneficio fiscale attribuito alle operazioni delle banche costituiva “una discriminazione a danno degli intermediari finanziari e una distorsione della concorrenza”: tale beneficio assicurava ai prodotti bancari “un indebito vantaggio, in termini di appetibilità finanziaria, rispetto a quelli degli intermediari”, gravati da maggiori oneri fiscali ricadenti sul cliente e sulle sue scelte.

La sentenza n. **176** ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2776, terzo comma, cod. civ., censurato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – disponendo che i crediti erariali per imposte dirette siano collocati sussidiariamente, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili, con preferenza rispetto ai crediti chirografari – violerebbe il principio di ragionevolezza e non discriminazione in carenza di idonee ragioni giustificative. La norma introduce “un privilegio, seppur valevole solo in via sussidiaria, su crediti (dello Stato) già privilegiati in ragione della causa che li connota, e dunque una causa legittima di prelazione, che giustifica la deroga alla *par condicio creditorum*”. Per di più, la prevista estensione ai crediti per tributi erariali diretti del privilegio sussidiario accordato ai crediti relativi all'IVA “armonizza e razionalizza il regime dei crediti tributari, già muniti di privilegio generale sui beni mobili, che rimangono in tutto o in parte insoddisfatti”.

Uno dei principi fondamentali dell'ordinamento è la parità tra uomo e donna che “assume primazia indefettibile nella valutazione degli interessi di rango costituzionale” coinvolti nella disciplina del maso chiuso. Così la sentenza n. **193** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 33 del 1978, nella parte in cui prevedeva che, tra i chiamati nello stesso grado alla successione e all'assunzione del maso, spettasse ai maschi la preferenza nei confronti delle femmine. La pronuncia ha capovolto l'indirizzo espresso dalla sentenza n. 40 del 1957 che giustificò la preferenza per il primogenito maschio con la “presunzione tratta da un fatto normale se non costante secondo cui l'assuntore preferito può conoscere dell'azienda familiare meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito”. Tali conclusioni sono state superate poiché, in un'ipotesi del genere, “è l'assetto giuridico a doversi conformare a quello sociale e alla sua evoluzione” e “la recezione del maso chiuso attraverso il più elevato livello normativo del nostro ordinamento (la legge costituzionale)” non tollera la permanenza di “regole che nel tempo acquistano un significato diverso in virtù della interpretazione evolutiva, la quale può condurre (...) ad una loro diversa valutazione di compatibilità con i parametri costituzionali. Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire (...) incompatibili con l'ordinamento” e “susceptibili di rescissione senza che il maso chiuso sia scalfito nella sua identità continuativa e durevole”. La tutela del maso chiuso non giustifica qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento ma soltanto quelle funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità. L'evoluzione sociale e normativa “è inequivocabile, così da ritenere irreversibilmente superata l'applicazione del maggiorascato e (...) della prelazione maschile alla successione nell'assunzione del maso”. Simili regole risalgono a un “contesto inattuale nel quale, all'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo, si associava una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale”. “La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato, l'evoluzione normativa in materia di parità tra uomo e donna” hanno profondamente mutato il contesto sociale e giuridico di riferimento.

La sentenza n. **194** ha rigettato, per l'erroneo presupposto esegetico, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949, impugnato, in relazione all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto – riconoscendo l'indennità di disoccupazione agricola a condizione che i

lavoratori risultino iscritti nei relativi elenchi nominativi per almeno un anno oltre che per quello per il quale è richiesta l'indennità e abbiano conseguito nel predetto anno e in quello precedente un accredito complessivo minimo di 102 contributi giornalieri – riserverebbe un trattamento ingiustificatamente deteriore ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato rispetto sia ai lavoratori agricoli a tempo determinato sia alla generalità dei lavoratori a tempo indeterminato. La lettera della legge conforta l'interpretazione secondo cui i 102 contributi “possono essere accreditati al lavoratore anche in uno solo dei due anni” in considerazione. La disposizione, infatti, “richiedendo un accredito complessivo di 102 contributi giornalieri, esige soltanto che l'insieme dei contributi accreditati nei due anni di riferimento sia di 102 unità, ma non che queste siano suddivise tra tali due anni”. Così intesa, essa non ha offerto ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato un trattamento incongruo, tale da privarli, nelle ipotesi in cui la cessazione involontaria del rapporto intervenga a ridosso della conclusione dell'anno di riferimento, del diritto al sostegno previdenziale.

La sentenza n. **199** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 58, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 che fa salva, nel processo tributario di appello, la facoltà delle parti di produrre nuovi documenti. La censura di disparità di trattamento tra le parti, “sostenuta sulla base del presunto sbilanciamento a favore di quella facultata a produrre per la prima volta in appello documenti già in suo possesso nel grado anteriore”, è stata disattesa poiché “tale facoltà è riconosciuta ad entrambe le parti”.

La sentenza n. **206** ha giudicato illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui, in relazione al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale e oggetto di nuova contestazione, non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il patteggiamento. La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente allargato la facoltà di accesso dell'imputato ai riti alternativi a fronte di contestazioni sia “patologiche”, relative a fatti già risultanti dagli atti di indagine al momento di esercizio dell'azione penale, sia “fisiologiche”, volte ad adeguare l'imputazione alle risultanze dell'istruzione. In particolare, la sentenza n. 273 del 2014 ha dichiarato illegittimo l'art. 516 nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di chiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione e oggetto di nuova contestazione. La Corte ha ritenuto estensibili gli argomenti ivi sviluppati al patteggiamento. In seguito alla contestazione, pur fisiologica, del fatto diverso, l'imputato “viene a trovarsi in posizione diversa e deteriore – quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena – rispetto a chi, della stessa imputazione, fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio. Infatti, condizione primaria per l'esercizio del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa”. Perciò, “quando l'accusa è modificata nei suoi aspetti essenziali, non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni”. L'accesso al rito alternativo dopo l'inizio del dibattimento rimane “idoneo a produrre un'economia processuale, anche se attenuata, sia consentendo al giudice di verificare l'esistenza delle condizioni per l'applicazione della pena, senza alcuna ulteriore attività istruttoria, sia escludendo l'appello e, almeno tendenzialmente, anche il ricorso per cassazione. In ogni caso, le ragioni della deflazione processuale debbono recedere di fronte ai principi posti dagli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., perché l'esigenza della corrispettività fra riduzione di pena e deflazione processuale non può prendere il sopravvento sul principio di eguaglianza” e sul diritto di difesa. Infine, la Corte ha evidenziato, in rapporto alla fattispecie scrutinata, l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto sia al caso di recupero, da parte dell'imputato, della facoltà di accesso al patteggiamento per circostanze occasionali che determinino la regressione del procedimento sia alla facoltà di chiedere il rito abbreviato.

La sentenza n. **208** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 72, comma 2, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, nel procedimento di applicazione di una misura di prevenzione personale, non prevede la revoca dell'ordinanza di sospensione disposta per infermità mentale del proposto, ove si accerti che l'incapacità è irreversibile. Nel procedimento di prevenzione non sono previste sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere: “se fossero previste verrebbe in questione non un'applicazione analogica dell'art. 72, comma 2, (...) ma un'applicazione diretta. Esclusa l'applicazione diretta, nel caso in cui la mancanza di pericolosità del proposto comporti il rigetto della richiesta della misura di prevenzione personale, non c'è alcuna ragione per escludere anche l'applicazione analogica della disposizione”. In questo caso, il procedimento “si conclude con una decisione sostanzialmente assolutoria, come quella del processo penale, e, una volta fatta applicazione analogica dell'art. 71 (...) per disporre la sospensione del procedimento, non può non farsi uguale applicazione anche dell'art. 72, comma 2, (...) per revocarla”.

La sentenza n. **249** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 335, della legge n. 311 del 2004, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo il riclassamento delle unità immobiliari ubicate in microzone nelle quali il rapporto tra valore medio di mercato e valore medio catastale, ai fini dell'applicazione dell'ICI, si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone – esporrebbe il contribuente alla rivalutazione del proprio bene solo in base alla circostanza che il suo immobile sia situato in una microzona oggetto di richiesta di revisione del classamento da parte del Comune interessato. La censura è stata riferita a circostanze contingenti (la maggiore o minore sollecitudine del Comune) che attengono alla concreta applicazione della disciplina e rappresentano un irrilevante inconveniente di fatto.

La sentenza n. **253** ha reputato inammissibile, per inadeguato espletamento del tentativo di interpretazione conforme, la questione di costituzionalità degli artt. 573, 579, comma 3, e 593 cod. proc. pen., censurati, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – non prevedendo la facoltà dei terzi, incisi nel diritto di proprietà dalla sentenza penale di primo grado, di appellare il solo capo contenente la statuizione di confisca *ex art. 12-sexies* del d.l. n. 306 del 1992 – detterebbero una disciplina ingiustificatamente diversa rispetto all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011 che garantisce la partecipazione dei terzi proprietari dei beni sequestrati nel procedimento applicativo della confisca di prevenzione. L'esame del quadro giurisprudenziale ha rivelato la praticabilità di differenti soluzioni, atte a scongiurare la paventata stasi temporale nell'esercizio della tutela giurisdizionale del terzo, che sarebbe garantito solo nella fase delle indagini e fino alla sentenza di primo grado dal rimedio cautelare avverso il sequestro e dopo il passaggio in giudicato della sentenza dall'incidente di esecuzione. Per una prima tesi, sarebbe esperibile, dopo la confisca, l'incidente di esecuzione; per un'altra, il terzo continuerebbe a disporre del rimedio cautelare, con possibilità di chiedere in ogni tempo la restituzione del bene confiscato e di impugnare il diniego. Da ultimo, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno formulato il principio di diritto secondo cui il terzo, prima che la sentenza divenga irrevocabile, può chiedere al giudice della cognizione la restituzione del bene sequestrato e, in caso di diniego, proporre appello al tribunale del riesame.

La sentenza n. **254** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo, per l'appalto di opere o servizi, che il committente è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori nel limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti per il periodo di esecuzione del contratto – non estenderebbe la garanzia della responsabilità solidale del committente ai crediti retributivi e contributivi dei dipendenti del subfornitore. Dottrina e giurisprudenza “sono tuttora divise sulla configurazione giuridica e sul più corretto inquadramento sistematico del contratto di subfornitura, in particolare, quanto al profilo della sua autonomia o meno rispetto al contratto di appalto”. Tuttavia, “ciascuno degli orientamenti emersi, in chiave di riconducibilità o meno del contratto di subfornitura alla cornice concettuale e disciplinaria dell'appalto e del subappalto, è comunque aperto, e non chiuso, all'estensione della responsabilità solidale del committente ai crediti di lavoro dei dipendenti del subfornitore. Una tale estensione costituisce naturale corollario della tesi che configura la subfornitura come sottotipo dell'appalto e, a maggior ragione, di quella che sostanzialmente equipara i due negozi. Ma, anche nel contesto del diverso orientamento, che considera la subfornitura come tipo negoziale autonomo, tale premessa interpretativa non è, per lo più, ritenuta preclusiva della applicazione, in via analogica, della disposizione censurata in favore dei dipendenti del subfornitore. All'obiezione per cui la natura eccezionale della norma sulla responsabilità solidale del committente osterebbe ad una sua applicazione estensiva (...) si replica, infatti, che l'eccezionalità della responsabilità del committente è tale rispetto alla disciplina ordinaria della responsabilità civile (...) ma non lo è più se riferita all'ambito, ove pur distinto, ma comunque omogeneo in termini di lavoro indiretto, dei rapporti di subfornitura. Ciò in quanto la *ratio* dell'introduzione della responsabilità solidale del committente – che è quella di evitare il rischio che i meccanismi di decentramento, e di dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione, vadano a danno dei lavoratori utilizzati nell'esecuzione del contratto commerciale – non giustifica una esclusione” (che si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost.) “della predisposta garanzia nei confronti dei dipendenti del subfornitore, atteso che la tutela del soggetto che assicura una attività lavorativa indiretta non può non estendersi a tutti i livelli del decentramento. In tal senso (...) le esigenze di tutela dei dipendenti dell'impresa subfornitrice, in ragione della strutturale debolezza del loro datore di lavoro, sarebbero da considerare ancora più intense e imprescindibili che non nel caso di un normale appalto”. Pertanto, secondo un'interpretazione

costituzionalmente adeguata della norma, il committente è obbligato in solido (anche) con il subfornitore relativamente ai crediti lavorativi, contributivi e assicurativi dei suoi dipendenti.

La sentenza n. **255** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 147, quinto comma, della legge fallimentare, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto, prescrivendo l'estensione del fallimento dell'imprenditore individuale ove risulti che l'impresa è riferibile a una società di cui il fallito è socio illimitatamente responsabile, non prevederebbe una corrispondente ipotesi di estendibilità del fallimento, originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, ad altre società o persone fisiche che ne risultino essere soci di fatto. L'esegesi estensiva della norma si è ormai consolidata in termini di diritto vivente per effetto di alcuni risolutivi interventi del giudice della nomofilachia per il quale la società di capitali, che abbia svolto attività di impresa operando in società di fatto con altri, non può sottrarsi alle conseguenze negative del suo agire. Al testuale riferimento all'imprenditore individuale si è attribuita "valenza meramente indicativa dello stato dell'arte dell'epoca in cui la norma è stata concepita, che non può essere di ostacolo ad una sua interpretazione estensiva che, tenuto conto del mutato contesto nel quale essa deve attualmente trovare applicazione, ne adegui la portata in senso evolutivo", includendovi fattispecie non prospettabili quando fu emanata. Un'interpretazione che limitasse l'applicabilità della norma al fallimento dell'imprenditore individuale violerebbe il principio di uguaglianza; la disposizione già "vive e si riflette nell'interpretazione, costituzionalmente adeguata, che equipara la società di capitali all'impresa individuale ai fini della estendibilità del fallimento agli eventuali rispettivi soci di fatto".

La sentenza n. **271** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità degli artt. 2877, secondo comma, e 2884 cod. civ., censurati, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – richiedendo che anche la riduzione delle ipoteche per restrizione dell'iscrizione a parte dei beni gravati debba essere disposta con sentenza passata in giudicato, nell'assunto che la riduzione integri una forma di cancellazione parziale – riserverebbero un trattamento peggiore al debitore che ottenga la riduzione con provvedimento cautelare d'urgenza *ex art.* 700 cod. proc. civ. Invero, il prevalente orientamento ermeneutico, pur affermando l'ontologica diversità tra cancellazione e riduzione dell'ipoteca, interpreta le norme *de quibus* in modo costituzionalmente compatibile, nel senso che la riduzione può essere disposta anche con provvedimento cautelare avente forma di ordinanza.

15.1.4. L'uguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge (rinvio)

Si segnala la sentenza n. **67** per la cui trattazione si veda *infra* Cap. II, sez. I, par. 1.

15.1.5. L'uguaglianza del voto(rinvio)

Si veda la sentenza n. **35** esaminata *infra* Cap. II, sez. IV, par. 3.6.

15.1.6. Contrarietà al principio di uguaglianza delle presunzioni assolute

La presunzione di adeguatezza della sola custodia carceraria (art. 275, comma 3, cod. proc. pen.) a soddisfare le esigenze cautelari in ordine ad alcuni gravi reati, come quello sanzionato dall'art. 416-*bis* cod. pen., è stata considerata non irragionevole poiché i tratti tipici della criminalità mafiosa (forte radicamento territoriale, fitta rete di collegamenti personali, alta capacità di intimidazione) "forniscono un fondamento razionale" alla relativa valutazione legislativa, "basata su dati di esperienza generalizzata, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*". Così la sentenza n. **17** che ha rigettato le questioni di costituzionalità dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che non possa essere disposta o mantenuta la custodia cautelare in carcere nei confronti di imputati, detenuti per gravi reati, genitori di prole solo di età non superiore a sei anni. L'individuazione del limite dei sei anni di età del minore "non può essere accostata alle presunzioni legali assolute che comportano l'applicazione di determinate misure o pene sulla base di un titolo di reato, con l'effetto di impedire al giudice di tenere conto delle situazioni concrete o delle condizioni personali del destinatario". La disposizione contiene un divieto di applicazione della custodia in carcere, riferito ad alcune categorie di imputati, di carattere generale, che prescinde dal titolo di reato e determina non una situazione di automatismo ma una deroga, sia pur soggetta a condizioni e limiti, ai criteri applicativi delle misure cautelari.

15.1.7. Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato

I criteri posti dalla legislazione statale per l'organizzazione dei servizi delle farmacie costituiscono principi fondamentali in materia di tutela della salute, "finalizzati a garantire che sia mantenuto un elevato e uniforme livello di qualità dei servizi in tutto il territorio, a tutela di un bene, quale la salute della persona, che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali". Così la sentenza n. **66** che, da un lato, ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 2, della legge piemontese n. 11 del 2016 che estendeva agli esercizi di vicinato e alle medie e grandi strutture di vendita la possibilità di offrire talune prestazioni analitiche di prima istanza, in contrasto con la disciplina statale che abilita i medesimi esercizi solo alla vendita di taluni medicinali non soggetti a prescrizione; e, dall'altro, non fondata la questione promossa dallo Stato in riferimento allo stesso parametro e avente ad oggetto il comma 1 che ammette l'impiego nelle farmacie aperte al pubblico di apparecchi di autodiagnostica destinati a effettuare le prestazioni indicate nel decreto del Ministero della salute 16 dicembre 2010.

L'uniforme metodologia tariffaria adottata dalla legislazione statale garantisce un trattamento uniforme alle imprese operanti in concorrenza, evitando "arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale". Così la sentenza n. **93** che ha giudicato illegittimi, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), Cost., gli artt. 5, comma 2, 7, comma 3, e 11 della legge siciliana n. 19 del 2015, nella parte in cui demandavano alla Giunta regionale la definizione e l'approvazione dei modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura.

La sentenza n. **154** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 680, quinto periodo, della legge n. 208 del 2015, censurato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo che la disciplina del concorso agli obiettivi di finanza pubblica debba applicarsi alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome nel rispetto dell'accordo con lo Stato del 15 ottobre 2014 – riserverebbe alla ricorrente un trattamento deteriore, omettendo di prescrivere l'osservanza dell'accordo da essa siglato il successivo 23 ottobre. Gli accordi conclusi dalle Province del Trentino-Alto Adige e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia hanno un diverso contenuto: "soltanto il primo, nel ridefinire complessivamente i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 2022, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto". Le leggi nn. 190 del 2014 e 208 del 2015 hanno modificato lo statuto trentino, introducendo parametri oggettivi che impediscono arbitrari interventi statali. Le Province autonome "vengono a godere di una condizione di autonomia oggettivamente differente rispetto a quella propria del Friuli-Venezia Giulia, in riferimento alle richieste statali di concorso al risanamento dei conti". L'accordo concluso dalla ricorrente "contempla un orizzonte temporale limitato al 2017" e "non subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato". La peculiarità del primo accordo è apparsa, dunque, "idonea a giustificare l'isolata menzione" nella norma in esame; la specificità dei suoi contenuti non ha intaccato, peraltro, "il principio dell'eguale riconoscimento e della parità di posizione di tutte le autonomie differenziate, rispetto alle richieste di contribuire agli equilibri della finanza pubblica". Con le stesse argomentazioni è stata respinta analoga censura della Regione autonoma Sardegna.

La sentenza n. **170** ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014, censurato dalle Regioni Marche e Puglia, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo che il titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi è accordato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la regione o provincia autonoma interessata, per le attività sulla terraferma – detterebbe una disciplina ingiustificatamente differenziata rispetto alle omologhe attività in mare. La discriminazione tra attività sulla terraferma, per le quali soltanto il rilascio del titolo è subordinato all'intesa, e attività in mare "si giustifica in ragione del rilievo che nel secondo caso, diversamente dall'altro, non sussiste alcuna competenza regionale".

La "definizione uniforme delle tariffe sull'intero territorio nazionale, rispetto ad attività obbligatorie prestate nei confronti dei soggetti privati, ha l'effetto riflesso di promuovere la parità di trattamento degli operatori economici che si rivolgono alle agenzie, intersecando anche la materia della concorrenza". Così la sentenza n. **212** che ha rigettato le questioni di costituzionalità – promosse dalle Province autonome di Trento e Bolzano in riferimento agli artt. 8, 9 e 16 dello statuto trentino – dell'art. 15, commi 2 e 3, della legge n. 132 del 2016 in materia di tariffe spettanti alle agenzie regionali e provinciali per la protezione

ambientale.

La sentenza n. **231** ha giudicato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto – derogando, dal 2016, al tetto di spesa fissato dal d.l. n. 95 del 2012 per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità dagli IRCCS privati, lasciando sussistere le limitazioni di spesa per gli IRCCS pubblici – tratterebbe diversamente situazioni parificabili. La pretesa ridondanza della violazione sulle competenze regionali in materia sanitaria è stata argomentata con riferimento a un mero inconveniente di fatto, quale la disomogenea presenza di IRCCS privati nelle varie Regioni.

15.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità

15.2.1. Il canone di razionalità della legge e di conformità dell'ordinamento a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica; la tecnica e l'ambito del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità

La sentenza n. **86** ha rammentato che la Corte “ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di razionalità della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'esigenza di conformità dell'ordinamento a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (...). Il principio di ragionevolezza è dunque lesivo 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 (...). Tuttavia, non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità (...), consistendo il giudizio di ragionevolezza in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere (...) che, quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile”. La sentenza n. **107** ha, altresì, precisato che l'incoerenza o l'imprecisione di una norma è “censurabile, alla luce del principio di razionalità normativa, qualora la formulazione della stessa sia tale da potere dare luogo ad applicazioni distorte (...) o ambigue (...), che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione”.

Lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza impone di verificare, anche in ambiti connotati da ampia discrezionalità legislativa, che il bilanciamento dei principi e degli interessi costituzionalmente rilevanti “non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva” (sentenza n. **35**) e “pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. **241**).

15.2.2. Le declinazioni della ragionevolezza: congruità e proporzionalità della scelta legislativa, razionalità intrinseca e coerenza della norma con la sua ratio, limite alla discrezionalità del legislatore, proporzionalità tra mezzi impiegati e scopi perseguiti, assenza di ambiguità foriere di incertezze applicative

La sentenza n. **7** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 38 e 97 Cost., l'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui prevedeva che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa per consumi intermedi ivi stabilite fossero versate annualmente dalla Cassa nazionale di previdenza e assistenza per i dottori commercialisti (CNPADC) ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. La scelta di privilegiare esigenze del bilancio statale rispetto alla garanzia, per gli iscritti alla Cassa, di vedere impiegato il risparmio di spesa corrente per le prestazioni previdenziali è apparsa incongrua e non conforme al canone della ragionevolezza. La compressione del principio di sana gestione finanziaria, inerente alla natura mutualistica degli enti previdenziali privatizzati, non è risultata proporzionata all'alternativa di assicurare un prelievo generico a favore del bilancio statale. “Nella ponderazione delle due finalità non appare ragionevole il sacrificio – a beneficio di un generico interesse dello Stato ad arricchire, in modo peraltro marginale, le proprie dotazioni di entrata – di quella della CNPADC, che è collegata intrinsecamente alla necessaria autosufficienza della gestione pensionistica. (...) Se, in astratto, non può essere disconosciuta la

possibilità per lo Stato di disporre, in un particolare momento di crisi economica, un prelievo eccezionale anche nei confronti degli enti che (...) si autofinanziano attraverso i contributi dei propri iscritti, non è invece conforme a Costituzione articolare la norma nel senso di un prelievo strutturale e continuativo nei riguardi di un ente caratterizzato da funzioni previdenziali e assistenziali sottoposte al rigido principio dell'equilibrio tra risorse versate dagli iscritti e prestazioni rese. (...) Una valutazione in termini di proporzionalità e di adeguatezza tra i dialettici interessi in gioco può essere realizzata solo all'interno del quadro legislativo della materia secondo determinazioni discrezionali del legislatore, le quali devono essere basate sul ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa". Se il legislatore conserva piena libertà di scelta tra sistemi previdenziali di tipo mutualistico e di tipo solidaristico, "una volta scelta con chiarezza la prima delle due opzioni, il bilanciamento degli interessi in gioco deve avvenire tenendo conto della soluzione" adottata. Assunta la ragionevole scelta di dotare le Casse di previdenza di un sistema di solidarietà endocategoriale basato sulla comunanza di interessi degli iscritti e di vincolare in tal senso la relativa contribuzione, "subordinare le esigenze di coerenza dell'ordinamento previdenziale (...) ad un meccanismo di prelievo di importo marginale (...) non risulta coerente né in grado di superare i test di ragionevolezza".

Il principio di ragionevolezza "postula che la norma con la quale viene fissato un termine non sia congegnata in modo tale da vanificare completamente la *ratio* che presiede alla fissazione di quel termine, rendendolo così del tutto inutile". L'insegnamento è stato ripreso dalla sentenza n. 9 che ha giudicato inammissibile, per difetto di motivazione sul presupposto logico-giuridico della non manifesta infondatezza, la questione di costituzionalità dell'art. 10 del r.d. n. 267 del 1942, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui preclude la dichiarazione di fallimento oltre il termine di un anno dalla cancellazione dal registro delle imprese, ove sia stata proposta domanda di concordato preventivo e il relativo procedimento si sia concluso dopo la scadenza del termine.

La sentenza n. 16 ha rigettato le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dell'art. 26, commi 2 e 3, del d.l. n. 91 del 2014 che prevede nuove modalità di erogazione delle tariffe incentivanti dell'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici. La rimodulazione dell'incentivo non ha inciso radicalmente sugli investimenti effettuati, apparendo "declinata in modo da tener conto della loro sostenibilità". Infatti, in alternativa alla residuale riduzione della tariffa nella non eccessiva misura dal 6 all'8%, al titolare dell'impianto è lasciata una diversa duplice opzione: "quella, cioè, di bilanciare la riduzione dell'incentivo con il prolungamento, per ulteriori quattro anni, del periodo di sua erogazione, ovvero quella di affiancare ad un primo periodo di riduzione della tariffa incentivante un periodo successivo di suo incremento in egual misura". La rimodulazione è, inoltre, accompagnata da benefici compensativi, come la possibilità per i fruitori di accedere a finanziamenti bancari per un importo massimo pari alla differenza tra l'incentivo attuale e quello rimodulato o la cessione degli incentivi a un acquirente selezionato tra i primari operatori finanziari europei. Gli investimenti sono così "salvaguardati dalla gradualità della rimodulazione, dalla varietà delle opzioni previste dalla legge e dalle misure compensative (...), restandone, pertanto, assicurata l'equa remunerazione". Infine, è stato richiamato il principio secondo cui "non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale (...), purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue": condizioni rispettate dall'intervento di riduzione e rimodulazione degli incentivi. Questioni identiche sono state giudicate manifestamente infondate dall'ordinanza n. 138.

La sentenza n. 21 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 197-bis, comma 6, cod. proc. pen., nella parte in cui prevedeva l'applicazione del precedente art. 192, comma 3 (che impone di valutare le dichiarazioni ivi menzionate "unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l'attendibilità") anche alle dichiarazioni rese da imputati in un procedimento connesso o di un reato collegato, assolti in via definitiva "perché il fatto non sussiste". La Corte si è richiamata alla sentenza n. 381 del 2006 concernente l'omologa fattispecie di intervenuto proscioglimento irrevocabile del dichiarante "per non avere commesso il fatto", rilevando l'uguale ampiezza delle citate formule liberatorie nel merito. L'assoggettamento delle dichiarazioni della persona assolta all'enunciata regola legale di valutazione, tale da rendere "perenne una compromissione del valore probatorio delle relative dichiarazioni testimoniali", è apparso privo di "giustificazione sul piano razionale" poiché l'efficacia di un giudicato assolutorio risultava svilita dalla "perdurante limitazione del valore probatorio delle sue dichiarazioni". In via consequenziale, la

declaratoria di illegittimità è stata estesa al comma 3 dell'art. 197-*bis*, nella parte in cui prevedeva per le medesime dichiarazioni l'assistenza di un difensore.

La sentenza n. **23** ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge n. 335 del 1995, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede, per il calcolo della pensione ai superstiti di assicurati deceduti prima dei 57 anni, l'attualizzazione del coefficiente di trasformazione ai nuovi limiti d'età pensionabile in vigore. "Il legislatore, nella discrezionalità che gli compete con riguardo alla determinazione dei presupposti e della misura delle pensioni, ha ritenuto di applicare in questa fattispecie un coefficiente di trasformazione uniforme, convenzionalmente ancorato" all'età di 57 anni. L'evoluzione legislativa che ha elevato l'età per la pensione diretta non ha determinato l'irragionevolezza del discrimine di età identificato, per il coefficiente di trasformazione relativo al diverso ambito delle pensioni ai superstiti, in corrispondenza dei 57 anni. Una ridefinizione del coefficiente di trasformazione, ancorato a quello più favorevole previsto per chi acceda alla pensione di vecchiaia, avrebbe assimilato "situazioni eterogenee e governate da principi peculiari": da un lato, la pensione diretta di vecchiaia, con coefficienti di trasformazione rimodulati in armonia con la scelta di innalzare l'età pensionabile, dall'altro la pensione ai superstiti, erogata anche ai congiunti di un assicurato che non abbia conseguito la pensione di vecchiaia e sia morto prima di compiere 57 anni. La soluzione tratteggiata avrebbe vanificato la logica premiale, che presiede all'attribuzione di un coefficiente di trasformazione più cospicuo a chi rimanga in servizio per un periodo più lungo, e condotto a uniformare indiscriminatamente verso l'alto il trattamento riservato ai superstiti.

L'ordinanza n. **38** ha giudicato manifestamente infondata la questione di costituzionalità, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 (nel testo anteriore alle modifiche della legge n. 147 del 2013), che obbliga chi intende ricorrere avverso atti dell'Agenzia delle entrate di valore non superiore a ventimila euro a presentare preliminarmente reclamo. Come già affermato dalla sentenza n. 98 del 2014, "il legislatore ha perseguito l'interesse generale alla deflazione del contenzioso tributario in modo ragionevole, prevedendo il rinvio dell'accesso al giudice" con riguardo alle liti che notoriamente rappresentano il numero più consistente delle controversie tributarie e a quelle di esse che comportano le minori conseguenze finanziarie per la parte privata e per quella pubblica. Pertanto, "la scelta del legislatore, in quanto congrua rispetto alla *ratio* dell'intervento", è stata valutata come il "frutto di un corretto esercizio della discrezionalità legislativa, non censurabile" sul piano del rispetto dei principi di uguaglianza e ragionevolezza.

La sentenza n. **67** ha sanzionato come palesemente irragionevole l'art. 2 della legge veneta n. 12 del 2016, nella parte in cui disponeva che, nella convenzione urbanistica stipulata tra il richiedente e il comune interessato, potesse essere previsto l'impegno a utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, non strettamente connesse alle pratiche rituali di culto. La norma "afferisce alla materia del governo del territorio, di competenza legislativa concorrente (...), avendo ad oggetto la pianificazione urbanistica degli edifici adibiti a luogo di culto"; e la legislazione regionale in materia di edilizia di culto "trova la sua ragione e giustificazione (...) nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico". Alla luce della riferita delimitazione finalistica, la disposizione è apparsa incongrua rispetto alla finalità sia della disciplina regionale in generale, volta a introdurre regole per il governo del territorio e in materia di paesaggio, sia dello specifico intervento legislativo, diretto alla realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi. La Regione ha ecceduto da un ragionevole esercizio delle sue competenze perché ha introdotto un obbligo, quello dell'impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto alla tutela degli interessi urbanistici. La disposizione si prestava a "determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali".

Il legislatore, "nel delimitare l'arco temporale di riferimento per il computo della retribuzione pensionabile, è vincolato al rispetto del canone di ragionevolezza. Quando il diritto alla pensione sia già sorto in conseguenza dei contributi in precedenza versati, la contribuzione successiva non può compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata, soprattutto quando sia più esigua per fattori indipendenti dalle scelte del lavoratore. Sarebbe intrinsecamente irragionevole un meccanismo che, per la fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo, si tramutasse in un decremento della prestazione previdenziale, in antitesi con la finalità di favore che la norma persegue, nel considerare il

livello retributivo, tendenzialmente più elevato, degli ultimi anni di lavoro”. Così la sentenza n. **82** che ha reputato irragionevole l’art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, nella parte in cui non prevedeva che, nell’ipotesi di lavoratore che avesse già maturato i requisiti assicurativi e contributivi per conseguire la pensione e percepisse contributi per disoccupazione nelle ultime 260 settimane antecedenti la decorrenza della pensione, la pensione liquidata non potesse essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata al raggiungimento dell’età pensionabile, escludendo dal computo i periodi di contribuzione per disoccupazione relativi alle dette settimane, in quanto non necessari ai fini del requisito dell’anzianità contributiva minima.

La sentenza n. **84** ha rigettato le questioni di costituzionalità dell’art. 9, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 378 del 2001, trasfuso nel d.P.R. n. 380 del 2001, impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto – applicando congiuntamente agli interventi a destinazione produttiva di nuova edificazione realizzati al di fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici il doppio limite della superficie coperta (un decimo dell’area di proprietà) e della densità massima fondiaria (0,03 metri cubi per metro quadrato), salve leggi regionali più restrittive – implicherebbe la disponibilità di aree molto estese per la costruzione di edifici idonei allo svolgimento di attività produttive. La logica della disciplina consiste nel riconoscere al privato, finché non intervenga la pianificazione dell’area, facoltà edificatorie particolarmente comprese, per non compromettere l’esercizio di quella funzione.

La sentenza n. **86** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell’art. 7, comma 20, del d.l. n. 78 del 2010, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 118 Cost., in quanto – sopprimendo la Stazione Sperimentale per l’industria delle conserve alimentari (SSICA) e trasferendone i compiti alla Camera di commercio di Parma – perseguirebbe non coerentemente la finalità di contenere la spesa (essendo l’ente soppresso e la subentrata Azienda speciale prevalentemente finanziati con contributi delle imprese del settore) e allocherebbe i compiti trasferiti, non connotati da una dimensione localistica, a un ente inidoneo a svolgerli (tenuto conto delle sue competenze e strutture). La soppressione di determinati enti pubblici e le modalità di allocazione delle relative funzioni sono state “ispirate all’esigenza, espressamente enunciata, di accrescere la competitività, attraverso un’opera di razionalizzazione organizzativa”. La norma ha realizzato una soluzione non manifestamente irragionevole, riconducibile all’ampia discrezionalità del legislatore nella scelta delle misure organizzative e orientata al recupero della competitività economica; essa non ha avuto ad oggetto soltanto la SSICA ma tutte le Stazioni Sperimentali. Inoltre, le camere di commercio, oltre a essere organi di rappresentanza delle categorie mercantili, sono titolari di funzioni di interesse generale necessarie per la tutela dei consumatori e la promozione di attività economiche; l’attribuzione dei relativi compiti non è correlata imprescindibilmente alla dimensione localistica dell’interesse ma esige che la scelta appaia giustificata, come nella specie, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. La considerazione delle origini delle Stazioni Sperimentali, del loro radicamento in determinati ambiti territoriali, in correlazione con la tipologia delle attività produttive, apprezzate alla luce della natura e delle funzioni delle camere di commercio, ha reso non manifestamente irragionevole e ingiustificata la scelta di attribuire a quella di Parma i compiti svolti dalla soppressa Stazione Sperimentale conserviera.

La sentenza n. **93** ha rigettato, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 3, primo comma, Cost. – dell’art. 1, comma 2, lett. *c*), della legge siciliana n. 19 del 2015, il quale prevede che gli acquedotti, le reti fognarie, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono proprietà degli enti locali. La norma “ha portata meramente ricognitiva del regime demaniale accidentale delle infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico”, restando a essa estranei i lamentati intenti ed effetti espropriativi in danno dei privati.

Per costante orientamento giurisprudenziale, “il legislatore gode di ampia discrezionalità in tema di disciplina degli istituti processuali”, con il solo limite della “non manifesta irragionevolezza delle scelte compiute”; “ciò vale anche con specifico riferimento alla scelta di un termine decadenziale o prescrizione a seconda delle peculiari esigenze del procedimento”. Così la sentenza n. **94** che ha favorevolmente scrutinato l’art. 30, comma 3, del d.lgs. n. 104 del 2010 il quale stabilisce, per la proposizione della domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi, il termine decadenziale di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui si è verificato il fatto ovvero dalla conoscenza del provvedimento, se il danno deriva direttamente da esso. La previsione del termine di decadenza “non può ritenersi il frutto di una scelta viziata da manifesta irragionevolezza, ma costituisce l’espressione di un coerente bilanciamento

dell'interesse del danneggiato di vedersi riconosciuta la possibilità di agire anche a prescindere dalla domanda di annullamento (con eliminazione della regola della pregiudizialità), con l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi brevi alla certezza del rapporto giuridico amministrativo, anche nella sua declinazione risarcitoria, secondo una logica di stabilità degli effetti giuridici ben conosciuta in rilevanti settori del diritto privato ove le aspirazioni risarcitorie si colleghino al non corretto esercizio del potere". Il bilanciamento "risponde anche all'interesse, di rango costituzionale, di consolidare i bilanci delle pubbliche amministrazioni (...) e di non esporli, a distanza rilevante di tempo, a continue modificazioni incidenti sulla coerenza e sull'efficacia dell'azione amministrativa". Ritenuta legittima la scelta della decadenza in luogo della prescrizione, l'asserita brevità del termine individuato dal legislatore per l'azione risarcitoria autonoma "non può essere desunta, a pena di contraddittorietà logica prima ancora che giuridica, da una comparazione con i termini che generalmente caratterizzano la seconda". Nel perseguire scopi legittimi, la norma ha rivelato un "ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e gli scopi medesimi".

Possono risultare illegittime per irragionevolezza "norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell'esercizio delle proprie prerogative di autonomia (...). Ciò vale, a maggior ragione, nel caso in cui 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. In questa ipotesi, l'esigenza unitaria sottesa al principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale: lungi dal tradursi in un mero inconveniente di fatto, l'eventuale distonia interpretativa, contraddittoria rispetto alla norma statale, costituisce conseguenza diretta della modalità di formulazione della disposizione", che deve essere dichiarata incostituzionale. Così la sentenza n. **107** che ha giudicato lesivo degli artt. 3 e 97 Cost. l'art. 12, comma 4-*bis*, della legge campana n. 19 del 2009 (come sostituito dalla legge regionale n. 6 del 2016), nella parte in cui disponeva l'applicabilità dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 anche agli interventi previsti dalla medesima legge e realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, conformi alla stessa legge, anziché alla disciplina edilizia e urbanistica vigente al momento sia della realizzazione sia della presentazione della domanda di sanatoria. La norma statale esprime il principio fondamentale secondo cui è possibile ottenere un permesso in sanatoria solo se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento sia della realizzazione dello stesso, sia della presentazione della domanda. La norma regionale, pur riferendosi espressamente all'art. 36 e ribadendone il contenuto, se ne differenziava sensibilmente, senza ragionevoli giustificazioni, "in termini tali da favorirne possibili letture alternative non necessariamente in linea con il concetto della doppia conformità"; e poteva indurre a ritenere sanabili opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successive modifiche, e non a quella vigente all'epoca dell'esecuzione.

La sentenza n. **114** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, impugnato dalle Regioni Puglia e Veneto, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – stabilendo che i titoli abilitativi già rilasciati all'esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento – prorogherebbe altresì i permessi di prospezione e ricerca, pure nei casi in cui, rinvenuto un giacimento, non possa rilasciarsi la concessione di coltivazione. Benché la locuzione "titoli abilitativi" sia idonea a includere anche i suddetti permessi tra quelli prorogati, l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dalla norma denunciata, inerisce alle sole concessioni di coltivazione. Infatti, se "è precluso il rilascio di titoli abilitativi alla coltivazione anche nel caso di avvenuto rinvenimento di idrocarburi, sarebbe evidentemente irragionevole interpretare la disposizione censurata nel senso che, di contro, essa abbia inteso mantenere in vita i permessi che semplicemente consentono prospezione e ricerca – allo stato ancora infruttuose e potenzialmente destinate a rimanere tali, dunque fondanti un affidamento meno intenso – i quali hanno senso logico ed economico solo se potenzialmente suscettibili di condurre al rilascio della concessione di coltivazione". L'interpretazione restrittiva "trova conforto nel dato letterale, laddove la proroga viene accordata per la durata di vita utile del giacimento, termine ultimo che si attaglia specificamente solo alla concessione di coltivazione". La pronuncia ha poi rigettato la questione relativa al comma 240, lett. c), impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo che le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte con le modalità di cui alla legge del 1991 o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di

lavori articolato in una prima fase di ricerca (sei anni), a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, le fasi di coltivazione (trent'anni, salvo esaurimento anticipato del giacimento) e ripristino finale – attribuirebbe i poteri concessori ancor prima della scoperta del giacimento. Invero, i poteri afferenti alla coltivazione sono esercitabili subordinatamente alla scoperta del giacimento poiché l'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, come sostituito dalla norma denunciata, prevede espressamente che la fase di coltivazione segua solo in caso di rinvenimento di un giacimento coltivabile. Pertanto, “in un'ottica acceleratoria e semplificatoria”, non è di per sé irragionevole “attribuire i poteri *ex ante* solo per il caso in cui effettivamente sia scoperto un giacimento suscettibile di sviluppo, situazione in cui potranno essere concretamente esercitati”. Tali affermazioni sono state riprese dalla sentenza n. 170 che ha rigettato la questione riguardante il novellato art. 38, comma 5, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo che le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico – avrebbe irragionevolmente superato la necessaria duplicità dei titoli abilitativi alla ricerca e alla coltivazione.

La sentenza n. 170 ha dichiarato illegittimo, per palese irragionevolezza, l'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014 che introduceva una deroga al divieto di attività minerarie in mare. La norma, “a fronte del precedente reiterato divieto di attività minerarie nel Golfo di Venezia” fino a quando non fosse definitivamente accertata l'insussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste, prevedeva la sperimentazione delle migliori tecnologie nello svolgimento delle attività minerarie nell'area, “connotata da un alto grado di rischio ambientale”, e la consentiva fino alla verifica dell'effetto di subsidenza, prevedendone l'interruzione solo in caso di produzione del danno. Essa non bilanciava affatto i valori in gioco, sacrificando agli interessi energetici e fiscali quello alla salvaguardia dell'ambiente.

La sentenza n. 178 ha sanzionato come irragionevole l'art. 106-bis del d.P.R. n. 115 del 2002 (inserito dalla legge n. 147 del 2013), nella parte in cui non escludeva che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti al consulente tecnico di parte fosse operata in caso di applicazione di tariffe non adeguate a norma del precedente art. 54. La Corte ha ritenuto estensibile la *ratio decidendi* della sentenza n. 192 del 2015 che ha dichiarato illegittima *in parte qua* la medesima disposizione relativamente ai compensi dell'ausiliario del magistrato, rilevando che “il significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi”, operato dal legislatore del 2013, “si innestava su tariffe ormai già seriamente sproporzionate per difetto, in virtù di un adeguamento non più intervenuto da oltre un decennio”. Il precedente specifico “non ha censurato direttamente l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica insito nella riduzione di un terzo dei compensi. Ha invece evidenziato la sua irragionevolezza, nella misura in cui la riduzione interviene su tabelle ormai non più aggiornate da lungo tempo e i cui valori di partenza – rispetto alle comuni tariffe professionali – già scontano la diminuzione derivante dalla natura pubblicistica della prestazione richiesta all'ausiliario del magistrato. Il che equivale a riconoscere che tale riduzione tornerebbe ad applicarsi se le tariffe venissero aggiornate”. Anche per gli onorari del consulente tecnico di parte è stata così “confermata la valutazione di irragionevolezza di un intervento legislativo che non ha tenuto conto del contesto normativo nel quale è stato disposto, e delle condizioni che, di fatto, caratterizzano la materia e il settore sui quali è operato”. La decisione ha altresì sottolineato che, includendo la figura dell'ausiliario del magistrato i consulenti della parte pubblica, la disposizione produceva “una percepibile disparità di condizione tra le parti del processo penale”.

La sentenza n. 180 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo che la rettificazione anagrafica dell'attribuzione di sesso si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca a una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali – irragionevolmente subordinerebbe l'esercizio del fondamentale diritto all'identità sessuale al requisito della sottoposizione a trattamenti sanitari invasivi e pericolosi. Confermando l'interpretazione adeguatrice offerta dalla sentenza n. 221 del 2015, la Corte ha sostenuto che “la mancanza di un riferimento testuale alle modalità (chirurgiche, ormonali, ovvero conseguenti ad una situazione congenita), attraverso le quali si realizzi la modificazione, porta ad escludere la necessità, ai fini dell'accesso al percorso giudiziale di rettificazione anagrafica, del trattamento chirurgico, il quale costituisce solo una delle possibili tecniche per realizzare l'adeguamento dei caratteri sessuali (...) Il ricorso alla modificazione chirurgica dei caratteri sessuali risulta, quindi, autorizzabile in funzione di garanzia del diritto alla salute, ossia laddove lo stesso sia volto a consentire alla persona di raggiungere uno stabile equilibrio psicofisico, in particolare in quei casi nei quali la divergenza tra il sesso anatomico e la

psicosessualità sia tale da determinare un atteggiamento conflittuale e di rifiuto della propria morfologia anatomica”. La ritenuta esclusione del requisito dell’intervento chirurgico di normoconformazione non elide ma avvalora “la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell’intento, ma anche dell’intervenuta oggettiva transizione dell’identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata”. Il ragionevole punto di equilibrio tra le molteplici istanze di garanzia è stato individuato “affidando al giudice, nella valutazione delle insopprimibili peculiarità di ciascun individuo, il compito di accertare la natura e l’entità delle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali, che concorrono a determinare l’identità personale e di genere”. L’ordinanza n. **185** ha giudicato manifestamente infondata analoga questione.

Non esiste un “principio costituzionale di necessaria uniformità tra i diversi tipi di processo” e, in particolare, tra il processo tributario e quello civile. “Quanto alla disciplina dei singoli istituti processuali, è riconosciuta un’ampia discrezionalità del legislatore nella loro conformazione”, fermo “il limite della manifesta irragionevolezza di una disciplina che comporti un’ingiustificabile compressione del diritto di agire”. L’art. 24 Cost. “non impone l’assoluta uniformità dei modi e dei mezzi della tutela giurisdizionale: 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”. Così la sentenza n. **199** che ha positivamente scrutinato l’art. 58, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, il quale fa salva, nel processo tributario di appello, la facoltà delle parti di produrre nuovi documenti. “La previsione che un’attività probatoria, rimasta preclusa nel giudizio di primo grado, possa essere esperita in appello” non è apparsa irragionevole poiché il regime delle preclusioni in tema di attività probatoria “mira a scongiurare che i tempi della sua effettuazione siano procrastinati per prolungare il giudizio, mentre la previsione della producibilità in secondo grado costituisce un temperamento disposto dal legislatore sulla base di una scelta discrezionale, come tale insindacabile”.

Il contributo di solidarietà sulle pensioni deve risolversi in un’“operazione, limitata nel tempo ed eccezionale”, incidente, secondo un criterio di progressività e con aliquote ragionevoli, sugli importi più elevati. Così la sentenza n. **213** che ha rigettato, per l’erroneo presupposto interpretativo, la questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell’art. 1, commi 486 e 487, della legge n. 147 del 2013, ove è disciplinato il contributo di solidarietà, temporaneo e secondo aliquote progressive, sulle pensioni corrisposte da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie superiori di almeno 14 volte il trattamento minimo INPS ed è disposto il versamento all’entrata del bilancio statale dei risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi ivi indicati e nella propria autonomia, da organi costituzionali, Regioni e Province autonome. Il comma 487 “non prescrive, di per sé, alcuna trattenuta pensionistica, come invece dispone il comma 486, bensì demanda all’autonomia degli organi costituzionali di provvedere ad un risparmio di spesa”. La delibera n. 87 del 2014 dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati si è attenuta ai menzionati principi, “in una logica di partecipazione dei propri pensionati al sacrificio” imposto ai pensionati delle gestioni obbligatorie.

La sentenza n. **219** ha ritenuto inammissibile la questione di costituzionalità, in riferimento all’art. 3 Cost., dell’art. 76, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale prevede che, nelle controversie civili, per il calcolo della soglia oltre cui è precluso l’accesso al patrocinio a spese dello Stato, vengano in rilievo i redditi percetti da ciascun familiare convivente, oltre quello dell’istante. La norma considera unilateralmente la composizione plurisoggettiva della famiglia poiché “attribuisce rilievo alla convivenza solo quando essa comporti un accrescimento delle capacità economiche del nucleo familiare (...) mentre, senza una logica giustificazione, non viene in considerazione la simmetrica situazione di un reddito familiare destinato al mantenimento di una pluralità di soggetti”. Tuttavia, la richiesta pronuncia additiva avrebbe rimesso la concessione del beneficio alla discrezionale determinazione del giudice, “quando invece la determinazione dei presupposti di accesso a tale provvidenza è riservata alla competenza del legislatore”.

L’ordinanza n. **222** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell’art. 186 della legge fallimentare (come sostituito dal d.lgs. n. 169 del 2007), impugnato, in riferimento all’art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che, a seguito della pronuncia di risoluzione del concordato preventivo a iniziativa di uno o più creditori, il tribunale possa dichiarare d’ufficio il fallimento dell’imprenditore, in assenza di domanda dei creditori, del pubblico ministero o dello stesso debitore. Il legislatore del 2007, abrogando il potere del tribunale di dichiarare d’ufficio il fallimento in caso di risoluzione del concordato preventivo, è intervenuto in coerenza con il novellato sistema della legge concorsuale fondamentale. Il d.lgs. n. 5 del 2006 ha eliminato il potere del tribunale di dichiarare d’ufficio il fallimento, contemplato dal

previgente art. 6 della legge fallimentare, rispondendo a un criterio di coerenza interno al sistema, tenuto conto che l'ordinamento processuale civile "è, sia pure in linea tendenziale e non senza qualche eccezione, ispirato dal principio *ne procedat iudex ex officio* (...), così da escludere che in capo all'organo giudicante siano allocati anche significativi poteri di impulso processuale".

Al legislatore spetta un'ampia discrezionalità, "sia pure con il limite della non arbitrarietà", nella determinazione dei "singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza". Così la sentenza n. 240 che ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 62-*quater*, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 504 del 1995 (inserito dal d.lgs. n. 188 del 2014), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui assoggetta alla medesima imposizione (pari al 50% dell'accisa gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette) i prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina, esclusi quelli autorizzati all'immissione in commercio come medicinali. Il previgente art. 62-*quater* – che sottoponeva a imposta di consumo (nella misura del 58,5% del prezzo di vendita al pubblico, equiparata all'accisa sulle sigarette) la commercializzazione dei prodotti succedanei dei tabacchi lavorati nonché dei dispositivi per il loro consumo – era stato giudicato dalla sentenza n. 83 del 2015 lesivo dell'art. 3 Cost. per l'"intrinseca irrazionalità" dell'assoggettamento a un'aliquota unica e indifferenziata di una "serie eterogenea di sostanze, non contenenti nicotina, e di beni, aventi uso promiscuo". Infatti, "mentre il regime fiscale dell'accisa prevista per le sigarette e i tabacchi lavorati potrebbe trovare la sua giustificazione nel disfavore nei confronti di un bene riconosciuto come gravemente nocivo per la salute, quale la nicotina, tale presupposto non poteva ravvisarsi in relazione al commercio di prodotti contenenti sostanze diverse dalla nicotina, idonee a sostituire il consumo del tabacco, nonché dei dispositivi e delle parti di ricambio che ne consentono il consumo". Il legislatore del 2014 ha rimosso le ragioni di illegittimità della precedente disciplina in quanto "l'aliquota è ora fissata nella misura del cinquanta per cento dell'imposta che si applicherebbe su un quantitativo equivalente di sigarette tradizionali" e l'imposta colpisce "i prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina". La novella "ha effettuato una differenziazione ragionevole tra sigarette elettroniche e sigarette tradizionali, fondata, nell'esercizio della discrezionalità legislativa, sul diverso processo di assunzione del fumo elettronico e del fumo da sigarette tradizionali, quest'ultimo ritenuto più dannoso per la salute del consumatore". La ragionevolezza del nuovo assetto è confermata da ragioni attinenti alla tutela della salute, dai principi propri dell'ordinamento europeo e internazionale e dalle attuali conoscenze in materia di fumo elettronico. Tenuto conto dell'"attrattività che l'inalazione senza combustione, anche priva di nicotina, potrebbe avere rispetto ai giovani e ai non fumatori", è apparsa esente da censura la sottoposizione a un identico regime fiscale, comunque ridotto rispetto ai prodotti da combustione, di tutti i prodotti liquidi da inalazione.

"Il controllo di costituzionalità, vertendosi in materia di istituti processuali, per la cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, deve limitarsi a riscontrare se sia stato o meno superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute". Così la sentenza n. 241 che ha giudicato manifestamente irragionevole l'art. 152, ultimo periodo, disp. att. cod. proc. civ. (come modificato dal d.l. n. 98 del 2011) che, nei giudizi previdenziali, al fine di vincolare il giudice a liquidare le spese nei limiti di valore della prestazione dedotta, prescriveva alla parte, a pena di inammissibilità del ricorso, di indicare detto valore nelle conclusioni dell'atto introduttivo. La norma è stata letta in stretta correlazione con il capoverso precedente (inserito dalla legge n. 69 del 2009) che vieta al giudice, nelle liti previdenziali, di liquidare spese, competenze e onorari superiori al valore della prestazione. La *ratio* del complessivo intervento è stata rintracciata nell'esigenza di "evitare l'utilizzo abusivo del processo che, in materia previdenziale, veniva spesso instaurato per soddisfare pretese di valore economico irrisorio, al solo fine di conseguire le spese di lite". Tuttavia, la disposizione che impone di non liquidare le spese in misura superiore al valore della prestazione "è di per sé sola già idonea a perseguire pienamente lo scopo" di "deflazionare il contenzioso bagatellare" perché opera nel momento della liquidazione delle spese, normalmente coincidente con la fine del processo, quando il giudice conosce il valore della prestazione e non ha bisogno della quantificazione contenuta nell'atto introduttivo. La sanzione di inammissibilità, parimenti rivolta a evitare la strumentalizzazione del processo, avrebbe dovuto essere bilanciata con la garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale e della sua effettività, pur non precludendo la riproposizione dell'azione, essa si traduceva comunque in un aggravio per la parte, chiamata a ricominciare *ex novo* il giudizio. Pertanto, le conseguenze sfavorevoli dell'inammissibilità non erano adeguatamente bilanciate dall'interesse a evitare l'abuso del processo, già realizzato dalla novella del 2009; e palesavano l'eccessiva

gravità della sanzione rispetto al fine perseguito.

Benché le rendite catastali non siano atti di imposizione tributaria, “i criteri per la loro determinazione, ove non ispirati a principi di ragionevolezza, potrebbero porre le premesse per l’incostituzionalità delle singole imposte che su di essi si fondino”. La capacità contributiva, “desumibile dal presupposto economico al quale l’imposta è collegata, può essere ricavata, in linea di principio, da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità, sotto il profilo della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza”. Così la sentenza n. **249** che ha rigettato la questione di costituzionalità, in riferimento all’art. 53 Cost., dell’art. 1, comma 335, della legge n. 311 del 2004, il quale prevede il riclassamento delle unità immobiliari ubicate in microzone ove il rapporto tra valore medio di mercato e corrispondente valore medio catastale, ai fini dell’applicazione dell’ICI, si discosta significativamente dall’analogo rapporto relativo all’insieme delle microzone. La scelta di revisionare il classamento per microzone si è basata sul dato che “la qualità del contesto di appartenenza dell’unità immobiliare rappresenta una componente fisiologicamente idonea ad incidere sul valore del bene, tanto che il fattore posizionale già costituisce una delle voci prese in considerazione dal sistema catastale”. Non è stato così ritenuto irragionevole che l’accertamento di una modifica del valore degli immobili presenti in una microzona abbia una ricaduta sulla rendita catastale.

La sentenza n. **251** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., l’art. 1, comma 110, ultimo periodo, della legge n. 107 del 2015 che escludeva dai concorsi pubblici per il reclutamento dei docenti coloro che fossero stati assunti come docenti a tempo indeterminato nelle scuole statali. Il diritto di partecipare al concorso era condizionato alla circostanza, “eccentrica rispetto all’obiettivo della procedura concorsuale di selezione delle migliori professionalità”, che non vi fosse un contratto a tempo indeterminato alle dipendenze della scuola statale, mentre analoga preclusione non era prevista per i docenti alle dipendenze di una scuola privata paritaria a tempo indeterminato e per i docenti immessi nei ruoli di altra amministrazione. L’esclusione si fondava sulla durata del contratto e sulla natura del datore di lavoro: criteri non funzionali all’individuazione della platea degli ammessi a partecipare alle procedure concorsuali, le quali dovrebbero essere imposte su metodi meritocratici per la selezione delle migliori professionalità. Né è stato possibile ravvisare una convincente *ratio legis* nella finalità di assorbire il precariato. Ferma la diversa posizione, ai fini dell’interesse alla partecipazione al concorso, dei docenti statali precari, i quali ambiscono a ottenere un posto di lavoro, e dei docenti a tempo indeterminato, i quali ambiscono al miglioramento della propria condizione professionale, l’obiettivo dell’assorbimento del precariato è risultato adeguatamente perseguito dal piano straordinario di assunzioni di cui ai precedenti commi da 95 a 105. In particolare, il comma 104 ha previsto coerentemente l’esclusione dal piano del personale statale già assunto quale docente a tempo indeterminato; l’esclusione stabilita dal comma 110 si proiettava, invece, su un orizzonte temporale più ampio, applicandosi al sistema di reclutamento a regime, ossia dopo il completamento del piano. Restringendo irragionevolmente la platea dei partecipanti al concorso, il legislatore ha trascurato che il merito costituisce “il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente”, impedendo sia di realizzare la più ampia partecipazione possibile, sia di assicurare condizioni di effettiva parità nell’accesso. In via consequenziale la declaratoria di illegittimità è stata estesa all’art. 17, terzo comma, ultimo periodo, del d.lgs. n. 59 del 2017 che, nel disciplinare la fase transitoria di reclutamento, prevedeva che, entro febbraio 2018, fosse bandito un concorso in ciascuna Regione, per ogni classe e tipologia di posto, e richiedeva, ancora una volta, per la partecipazione, il requisito di non essere titolari di un contratto a tempo indeterminato da docente presso le scuole statali.

La sentenza n. **268** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., l’art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevedeva il diritto all’indennizzo, alle condizioni e nei modi ivi stabiliti, nei confronti di coloro che si fossero sottoposti a vaccinazione antinfluenzale. Tale vaccinazione “rientra a pieno titolo tra quelle raccomandate”; ad essa sono stati ritenuti riferibili gli argomenti impiegati dalle sentenze nn. 107 del 2012, 423 del 2000 e 27 del 1998 per estendere il diritto all’indennizzo, testualmente riservato alle menomazioni permanenti derivanti da vaccinazioni obbligatorie, ai casi di gravi e permanenti lesioni all’integrità psico-fisica insorte a seguito di specifiche vaccinazioni raccomandate. Le tecniche dell’obbligatorietà e della raccomandazione perseguono il comune scopo di “garantire e tutelare la salute (anche) collettiva attraverso il raggiungimento della massima copertura vaccinale”. In questa prospettiva, “non vi è differenza qualitativa tra obbligo e raccomandazione: l’obbligatorietà del trattamento vaccinale è semplicemente uno degli strumenti a disposizione delle autorità sanitarie pubbliche per il perseguimento della tutela della salute collettiva, al pari della raccomandazione. I diversi attori (autorità pubbliche e individui) finiscono per realizzare l’obiettivo della più ampia

immunizzazione dal rischio di contrarre la malattia indipendentemente dall'esistenza di una loro specifica volontà di collaborare: e resta del tutto irrilevante, o indifferente, che l'effetto cooperativo sia riconducibile, dal lato attivo, a un obbligo o, piuttosto, a una persuasione o anche, dal lato passivo, all'intento di evitare una sanzione o, piuttosto, di aderire a un invito". Per quanto concerne le vaccinazioni raccomandate, "in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore dei trattamenti vaccinali, è naturale che si sviluppi un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie: e ciò rende la scelta individuale di aderire alla raccomandazione di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, al di là delle particolari motivazioni che muovono i singoli". La ragione determinante del diritto all'indennizzo "non deriva dall'essersi sottoposti a un trattamento obbligatorio, in quanto tale; essa risiede piuttosto nelle esigenze di solidarietà sociale che si impongono alla collettività, laddove il singolo subisca conseguenze negative per la propria integrità psico-fisica derivanti da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato) effettuato anche nell'interesse della collettività". La mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate lede la Costituzione perché "le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale, mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo". Del resto, sarebbe stato "irragionevole riservare a coloro che hanno aderito alle (...) raccomandazioni delle autorità sanitarie pubbliche un trattamento peggiore rispetto a quello riconosciuto a quanti abbiano ubbidito ad un precetto".

15.2.3. Ragionevolezza e bilanciamento di interessi

L'individuazione del limite di sei anni di età del minore (art. 275, comma 4, cod. proc. pen.) oltre cui è impedita l'applicazione di misure cautelari diverse dalla custodia carceraria a fronte di alcuni gravi delitti, come quello punito dall'art. 416-*bis* cod. pen., è stata valutata dalla sentenza n. 17 come l'esito di un bilanciamento non manifestamente irragionevole, compiuto necessariamente in astratto dal legislatore tra esigenze di difesa sociale e interesse del minore. L'elevato rango dell'interesse del minore a fruire in modo continuativo dell'affetto e delle cure materne "non lo sottrae in assoluto ad un possibile bilanciamento con interessi contrapposti, pure di rilievo costituzionale, quali sono certamente quelli di difesa sociale, sottesi alle esigenze cautelari, laddove la madre sia imputata di gravi delitti". La norma non preclude in assoluto alla madre l'accesso alla misura cautelare più idonea a garantire il suo rapporto col figlio minore in tenera età, ma stabilisce che questo accesso trova un limite laddove il minore abbia compiuto sei anni. Sulla base di dati di esperienza, la scelta legislativa è apparsa non irragionevolmente giustificata dalla considerazione che "tale età coincide con l'assunzione, da parte del minore, dei primi obblighi di scolarizzazione e, dunque, con l'inizio di un processo di (relativa) autonomizzazione rispetto alla madre".

La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, "richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi, nel rispetto dei canoni di proporzionalità e di ragionevolezza". Così la sentenza n. 20 che ha rigettato le questioni di costituzionalità degli artt. 266 cod. proc. pen., 18 e 18-*ter* della legge n. 354 del 1975, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 112 Cost., in quanto non consentono l'intercettazione della corrispondenza postale, in particolare di quella del detenuto. L'amministrazione della giustizia e la persecuzione dei reati costituiscono "interessi primari, costituzionalmente rilevanti, idonei a giustificare una normativa limitativa del diritto alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e della comunicazione"; tuttavia, la tutela di tale diritto "non esige di necessità l'uniformità della disciplina delle misure restrittive", ben potendo tollerare o richiedere che le limitazioni siano adeguatamente modulate in ragione delle diverse caratteristiche del mezzo con cui la comunicazione si esprime. In ogni caso, occorre che "le disposizioni limitative della libertà di comunicazione siano rispettose della riserva assoluta di legge e di giurisdizione e siano volte alla tutela di un altro diritto o al perseguimento di un altro interesse costituzionalmente rilevante, in ossequio ai principi di idoneità, necessità e proporzionalità", e che "il legislatore abbia operato in concreto un bilanciamento tra il principio costituzionale della tutela della riservatezza nelle comunicazioni e l'interesse della collettività, anch'esso costituzionalmente protetto, alla repressione degli illeciti penali, senza imporre limitazioni irragionevoli o sproporzionate dell'uno o dell'altro". Il sequestro (art. 254 cod. proc. pen.) consente all'autorità giudiziaria di "prendere conoscenza dei contenuti della corrispondenza dell'imputato rilevante per l'accertamento di reati, per mezzo della diretta acquisizione coattiva della *res* in cui si sostanzia l'atto di comunicazione, rappresentata dalla missiva cartacea", e costituisce una tra le possibili forme di restrizione alla libertà e alla segretezza della corrispondenza idonee a contemperare, in

modo non irragionevole, anche alla luce delle peculiari caratteristiche del mezzo comunicativo, interessi costituzionali contrapposti.

L'imposizione dell'obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica imputabile al fondo aggiuntivo per l'acquisto di farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio, in proporzione ai rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto, ha realizzato, a giudizio della sentenza n. **70**, una scelta distributiva non manifestamente irragionevole. L'impugnato art. 5, comma 3, lett. *a*), del d.l. n. 159 del 2007 si colloca nell'ambito di una disciplina avente una funzione di contenimento della spesa sanitaria e di acquisizione delle risorse per finanziarla; la sua *ratio* risiede nella finalità di favorire, in un contesto di risorse limitate, lo sviluppo e la disponibilità di farmaci innovativi. Il legislatore ha bilanciato non irragionevolmente “le esigenze di diffusione e promozione dell'innovazione farmaceutica – e quindi di tutela della salute pubblica – e quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria (...) attraverso una compressione dei margini ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto”, le quali comunque beneficiano del sistema di rimborsabilità dei farmaci erogati dal SSN. L'onere, rapportato ai fatturati, è apparso proporzionato “sia rispetto alla solidità finanziaria dei suoi destinatari, sia rispetto alla misura della loro partecipazione al sistema dell'assistenza farmaceutica”. Nella ponderazione degli interessi costituzionali, si è dato rilievo alla possibilità che gli operatori dispongano o si dotino delle risorse industriali e tecnologiche necessarie per contribuire allo sviluppo dell'innovazione farmaceutica; la compartecipazione al ripianamento della spesa è così suscettibile di tradursi in un incentivo agli investimenti.

“Il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale”: la parità di trattamento, il diritto al lavoro, la garanzia di una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro e idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa, l'adeguatezza della tutela previdenziale, il buon andamento dell'amministrazione e la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro. “Nel settore pubblico non è precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole”. Così la sentenza n. **124** che ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento a plurimi parametri, degli artt. 23-*ter* del d.l. n. 201 del 2011, 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014 e 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013. Le prime due disposizioni pongono come limite invalicabile, per le retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione (240.000 euro lordi annui); la terza vieta alle amministrazioni e agli enti pubblici di erogare, a soggetti già titolari di pensioni corrisposte da gestioni previdenziali pubbliche, trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati all'assegno pensionistico, superino il predetto limite. La disciplina, “pur dettata dalla difficile congiuntura economica e finanziaria, trascende la finalità di conseguire risparmi immediati e si inquadra in una prospettiva di lungo periodo”: il mancato computo dei risparmi attesi nella relazione tecnica non è di per sé sintomo di irragionevolezza, precludendo le molteplici variabili in gioco una valutazione preventiva ponderata e credibile. Il legislatore ha destinato le risorse annualmente derivanti dall'applicazione delle norme al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato; ha rimediato alle “differenziazioni, talvolta prive di una chiara ragion d'essere, fra i trattamenti retributivi delle figure di vertice dell'amministrazione”; e ha affiancato ai limiti retributivi penetranti obblighi di pubblicità degli incarichi. Il contenimento della spesa non è stato “perseguito quale fine in sé” ma in una prospettiva di garanzia di altri interessi generali. La non irragionevolezza delle scelte legislative si è combinata con la valenza generale del tetto retributivo che si delinea come misura di razionalizzazione, suscettibile di imporsi a tutti gli apparati amministrativi. Il limite è ancorato a un parametro fisso, “svincolato dal mutevole *cursus honorum* della persona” chiamata a ricoprire la carica di primo presidente della Corte di cassazione. La conformazione della disciplina, che supera l'aleatorietà di un parametro imprevedibile, ha rivelato l'intenzione di “porre un limite generale, conoscibile *ex ante*, tale da assicurare una sollecita – e tendenzialmente stabile – pianificazione delle risorse” e tutt'altro che inadeguato, in quanto inerente “alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi”. Anche la norma relativa al cumulo tra retribuzione e pensione – che, in caso di superamento del tetto, obbliga alla riduzione l'amministrazione che eroga la prima – ha ricevuto una valutazione di non irragionevolezza per la sua coerenza con altre misure di contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico. Benché corrisponda a un rilevante interesse pubblico il ricorso a professionalità particolarmente qualificate, che già fruiscono di una pensione, la limitatezza delle risorse “giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un

parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni”.

La disciplina della responsabilità civile dei magistrati deve “perseguire il delicato bilanciamento tra due interessi contrapposti”: “il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario ad ottenere il ristoro del pregiudizio patito, posto che una legge che negasse al cittadino danneggiato dal giudice qualunque pretesa verso l'amministrazione statale sarebbe contraria a giustizia”; e “la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati”. Tale bilanciamento, rimesso alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza, è stato rinnovato dalla legge n. 18 del 2015 “tramite una più netta divaricazione tra la responsabilità civile dello Stato nei confronti del danneggiato (...) e la responsabilità civile del singolo magistrato”. Così la sentenza n. **164** di rigetto delle questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 101, 104 e 111 Cost., dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015 che, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il filtro di ammissibilità della domanda di risarcimento dei danni conseguenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie proposta nei confronti dello Stato, consistente nella preliminare verifica da parte del tribunale in composizione collegiale, di ciò investito dal giudice istruttore, della sussistenza dei presupposti dell'azione, della sua tempestività e non manifesta infondatezza. Per la Corte, non è costituzionalmente necessario, al fine di bilanciare i detti interessi, prevedere una delibazione preliminare dell'ammissibilità della domanda contro lo Stato, quale strumento indefettibile di protezione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. Tale esigenza può essere soddisfatta dal legislatore per altra via: “ciò è quanto accaduto con la legge n. 18 del 2015, per un verso mediante il mantenimento del divieto dell'azione diretta contro il magistrato e con la netta separazione dei due ambiti di responsabilità, dello Stato e del giudice; per un altro, con la previsione di presupposti autonomi e più restrittivi per la responsabilità del singolo magistrato, attivabile, in via di rivalsa, solo se e dopo che lo Stato sia rimasto soccombente nel giudizio di danno; per un altro ancora, tramite il mantenimento di un limite della misura della rivalsa”. Pertanto, “in un mutato quadro storico e normativo, il legislatore ha praticato, in forme diverse e non censurabili per irragionevolezza, quel bilanciamento di valori contrapposti che, vigente la legge n. 117 del 1988, risultava svolto dal meccanismo procedurale in esame, oggi abrogato”.

La sentenza n. **181** ha reputato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 2-*quater*, comma 1, del d.l. n. 564 del 1994 e 19, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto, non prevedendo l'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di adottare un provvedimento espresso sull'istanza di autotutela del contribuente e l'impugnabilità del silenzio tacito, bilancerebbero irragionevolmente l'interesse fiscale dello Stato e il principio di capacità contributiva. Nel valutare la ragionevolezza della disciplina dell'autotutela tributaria, il rimettente ha trascurato l'interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici. L'affermazione del dovere dell'amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di autotutela avrebbe aperto la porta (ammettendo l'esperibilità dell'azione contro il silenzio) alla “messa in discussione dell'obbligo tributario consolidato a seguito dell'atto impositivo definitivo”; e avrebbe creato una “nuova situazione giuridicamente protetta del contribuente, per giunta azionabile *sine die* dall'interessato, il quale potrebbe riattivare in ogni momento il circuito giurisdizionale, superando il principio della definitività del provvedimento amministrativo e della correlata stabilità della regolazione del rapporto che ne costituisce oggetto”. Sulla scia della tradizionale configurazione dell'autotutela amministrativa, le norme hanno operato un “bilanciamento non irragionevole tra l'interesse pubblico alla corretta esazione dei tributi e l'interesse alla stabilità dei rapporti giuridici di diritto pubblico (...), inevitabilmente sacrificato da una scelta legislativa che imponesse all'amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di autotutela del contribuente. Di fronte a una tale istanza, alle agenzie fiscali è invece consentito di valutare se attivarsi o meno, senza che la loro eventuale scelta di non provvedere possa essere oggetto di contestazione giurisdizionale da parte dell'istante, non essendo in tale caso il loro potere di provvedere in autotutela diverso da quello esercitabile in ipotesi spontaneamente”.

Gli interventi legislativi riguardanti lo stabilimento ILVA di Taranto, pur diversi nel loro contenuto, sono accomunati dalla *ratio* di “realizzare un ragionevole bilanciamento tra una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti: da un lato, l'interesse nazionale alla prosecuzione dell'attività di uno stabilimento avente natura strategica e al mantenimento dei livelli occupazionali; dall'altro, l'interesse a che l'attività produttiva prosegua nel rispetto dell'ambiente circostante e della salute degli individui”. Così la sentenza n. **182** che ha rigettato le questioni di costituzionalità, promosse dalla Regione Puglia in

riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2016 che disciplina la procedura per la modifica o integrazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria adottato con d.P.C.m. 14 marzo 2014 e concernente lo stabilimento ILVA di Taranto.

La discrezionalità spettante al legislatore “nella scelta dei meccanismi diretti ad assicurare nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici trova pur sempre un limite nel criterio di ragionevolezza. Quest'ultimo (...) circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali”. La sussistenza della discrezionalità legislativa “non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono”. Così la sentenza n. 250 che ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., le questioni riguardanti i commi 25 e 25-bis dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, il primo sostituito e il secondo inserito dal d.l. n. 65 del 2015. Le norme, adottate per dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza n. 70 del 2015, hanno introdotto una “nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili”, e hanno non irragionevolmente bilanciato gli interessi dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. Il comma 25 ha dettato una nuova disciplina della rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013; lasciandone fermo il riconoscimento nella misura del 100% per le pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, ha escluso qualsiasi rivalutazione dei trattamenti superiori a sei volte quello minimo mentre per i trattamenti compresi tra le tre e le sei volte il minimo l'ha riconosciuta in misure percentuali decrescenti all'aumentare dell'importo. Il comma 25-bis ha stabilito le percentuali in cui gli incrementi perequativi così attribuiti per gli anni 2012 e 2013 sono riconosciuti ai fini della rivalutazione dei trattamenti superiori a tre volte il minimo negli anni 2014 e 2015 e a decorrere dal 2016. La sentenza n. 70 del 2015 aveva giudicato illegittimo il primo periodo del previgente comma 25 che contemplava l'integrale blocco per il biennio 2012-2013 della rivalutazione automatica di tutte le pensioni superiori a tre volte la minima, in ragione del fatto che “il legislatore aveva fatto cattivo uso della discrezionalità a esso spettante (...), poiché nel bilanciare l'interesse dei pensionati alla conservazione del potere d'acquisto dei propri trattamenti pensionistici con le esigenze finanziarie dello Stato, pure meritevoli di tutela, aveva irragionevolmente sacrificato il primo, in particolar modo, quello dei titolari di trattamenti previdenziali modesti, in nome di esigenze finanziarie neppure illustrate”. La sentenza “demandava al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, senza che alcuno di essi risultasse irragionevolmente sacrificato”. “Nella costante interazione fra i principi costituzionali (...) si devono rinvenire i limiti alle misure di contenimento della spesa che, in mutevoli contesti economici, hanno inciso sui trattamenti pensionistici”. “Su questo solido terreno è chiamata a esercitarsi la discrezionalità del legislatore, bilanciando, secondo criteri non irragionevoli, i valori e gli interessi costituzionali coinvolti. Da un lato vi è l'interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali, dall'altro vi sono le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato (...). In questo bilanciamento, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (...). Il principio di ragionevolezza rappresenta il cardine intorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica e assurge, per questa sua centralità, a principio di sistema. Per assicurare una coerente applicazione di tale principio-cardine negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa, questi ultimi devono essere accuratamente motivati, il che significa sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi”. Le relazioni tecniche illustrative, così come ogni altra documentazione inerente le manovre finanziarie, “rappresentano dunque uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore”. Le disposizioni scrutinate sono state considerate come “il frutto di scelte non irragionevoli del legislatore”, avendo individuato “un equilibrio fra i valori coinvolti”. L'intervento ha avuto lo scopo di attuare i principi enunciati nella sentenza del 2015, “nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale”; le norme sono state illustrate in dettaglio, anche sotto il profilo contabile, negli atti parlamentari. Il legislatore ha destinato le limitate risorse finanziarie disponibili in via prioritaria alle categorie di pensionati con i trattamenti più bassi, ottemperando a un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni più alte rispetto agli effetti dell'inflazione. In particolare, le misure percentualmente decrescenti della perequazione riconosciuta, per il 2012 e il 2013, ai trattamenti medi (compresi tra le tre e le sei volte il minimo) non sono state repute

irragionevoli perché “non sono tali da poter concretamente pregiudicare l’adeguatezza dei trattamenti, considerati nel loro complesso, a soddisfare le esigenze di vita”. La sentenza ha poi rigettato le questioni di costituzionalità, in riferimento ai medesimi parametri, dell’art. 1, comma 483, lett. e), della legge n. 147 del 2013, che ha riconosciuto la rivalutazione, per il 2014, delle pensioni superiori a sei volte il minimo solo nella misura del 40% (elevata al 45% per gli anni dal 2015 al 2018), escludendola per il 2014 con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il minimo.

“Il rapporto di corrispondenza tra pensioni e retribuzioni, pur tendenziale e imperfetto (...), deve essere preservato mediante meccanismi di raccordo, atti a scongiurare il rischio di un irragionevole scostamento, sintomatico dell’inadeguatezza” delle prime. Alla discrezionalità del legislatore è rimesso “il ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti (...), compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa”. “Ben può il legislatore, nel prudente esercizio della sua discrezionalità, apportare correttivi di dettaglio che, giustificati da esigenze meritevoli di considerazione, non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico”. Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **259** che ha rigettato la questione di costituzionalità dell’art. 220 del d.P.R. n. 1092 del 1973, censurato, in relazione agli artt. 36 e 38 Cost., in quanto, nel determinare il trattamento di quiescenza degli iscritti al Fondo pensioni, non applicherebbe all’indennità integrativa speciale, pur confluita nello stipendio tabellare, l’incremento del 18% previsto per l’ultimo stipendio e per gli assegni e le indennità pensionabili espressamente indicati. Il meccanismo prefigurato dalla legge è circoscritto a una singola voce del trattamento previdenziale e non vanifica la rilevanza dell’indennità integrativa speciale, che ha natura retributiva e assolve alla funzione di adeguare la retribuzione al costo della vita. Tale indennità, pur esclusa dall’incremento del 18%, non cessa di costituire, come parte integrante della retribuzione, una componente utile ai fini del computo della base pensionabile.

La regola della pubblicità del giudizio non ha valore assoluto né può ritenersi imposta dalla Costituzione in modo indefettibile per ogni tipo e fase di procedimento giudiziario, potendo il legislatore derogarvi “in presenza di particolari ragioni giustificative, purché obiettive e razionali” e, “nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale”. Entro tali limiti, il bilanciamento dei vari interessi in gioco rimane affidato alla discrezionalità legislativa. Così la sentenza n. **263** che ha rigettato la questione di costituzionalità degli artt. 309, comma 8, e 127, comma 6, cod. proc. pen., impugnati, in riferimento all’art. 111 Cost., nella parte in cui non consentono che il procedimento per il riesame delle misure cautelari personali si svolga, su richiesta dell’indagato o del ricorrente, nelle forme della pubblica udienza. Il riesame è un “procedimento incidentale, innestato sul tronco di un più ampio procedimento penale” (entro il quale il principio di pubblicità trova il suo naturale sbocco nella fase dibattimentale) e “non inerente al merito della pretesa punitiva (non diretto, cioè, a stabilire se l’imputato sia colpevole o innocente), ma finalizzato esclusivamente a verificare, in tempi ristrettissimi e perentori, la sussistenza dei presupposti della misura cautelare applicata”. Inoltre, non è una sede deputata all’acquisizione della prova ma caratterizzata da problemi di tutela della segretezza degli atti di indagine. “Si tratta, quindi, di un giudizio preminentemente cartolare, condotto sulla base di dati raccolti fuori dal contraddittorio”, essendo il tribunale del riesame “privo di poteri istruttori, incompatibili con la speditezza del procedimento incidentale *de libertate*”; e la decisione ivi assunta è intrinsecamente provvisoria, perché “destinata a rimanere superata dagli esiti del successivo giudizio”. Le riferite considerazioni hanno suggerito la conclusione che, “malgrado l’entità della posta in gioco”, rappresentata dalla libertà personale del soggetto sottoposto a misure coercitive, “la scelta di escludere la pubblicità delle udienze di riesame costituisce frutto di un ragionevole esercizio della discrezionalità che al legislatore compete in materia.

La sentenza n. **272** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 263 cod. civ., impugnato, in relazione all’art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che l’impugnazione del riconoscimento del figlio minore per difetto di veridicità possa essere accolta solo quando sia rispondente all’interesse dello stesso. Pur riconoscendo l’accentuato favore dell’ordinamento per la conformità dello *status* alla realtà della procreazione, la Corte ha escluso che “quello dell’accertamento della verità biologica e genetica dell’individuo costituisca un valore di rilevanza costituzionale assoluta, tale da sottrarsi a qualsiasi bilanciamento”. L’attuale quadro normativo, interno e internazionale, “non impone, nelle azioni volte alla rimozione dello *status filiationis*, l’assoluta prevalenza di tale accertamento su tutti gli altri interessi coinvolti. In tutti i casi di possibile divergenza tra identità genetica e identità legale, la necessità del bilanciamento tra esigenze di accertamento della verità e interesse concreto del minore è resa trasparente dall’evoluzione ordinamentale intervenuta e si proietta anche sull’interpretazione” delle norme in esame. La

giurisprudenza costituzionale “ha riconosciuto, da tempo, l'immanenza dell'interesse del minore nell'ambito delle azioni volte alla rimozione del suo *status filiationis*”; e l'affermazione della “necessità di considerare il concreto interesse del minore in tutte le decisioni che lo riguardano è fortemente radicata nell'ordinamento sia interno, sia internazionale”. Di conseguenza, investito della domanda *ex art. 263 cod. civ.*, fatta salva quella proposta dal figlio, il giudice è tenuto a valutare “se l'interesse a far valere la verità di chi la solleva prevalga su quello del minore; se tale azione sia davvero idonea a realizzarlo (...); se l'interesse alla verità abbia anche natura pubblica (...) ed imponga di tutelare l'interesse del minore nei limiti consentiti da tale verità. (...) Se dunque non è costituzionalmente ammissibile che l'esigenza di verità della filiazione si imponga in modo automatico sull'interesse del minore, va parimenti escluso che bilanciare quell'esigenza con tale interesse comporti l'automatica cancellazione dell'una in nome dell'altro. Tale bilanciamento comporta, viceversa, un giudizio comparativo tra gli interessi sottesi all'accertamento della verità dello *status* e le conseguenze che da tale accertamento possano derivare sulla posizione giuridica del minore”. La regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare in questi casi deve tenere conto di “variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso”, tra cui la durata del rapporto instauratosi col minore, la condizione identitaria acquisita da quest'ultimo, le modalità di concepimento e gestazione.

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

La sentenza n. **15** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 97 e 98 Cost., l'art. 2, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui prevedeva che, all'esito del processo di riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, e comunque non oltre il 1° novembre 2012, cessassero tutti gli incarichi dirigenziali in corso, di prima e seconda fascia, conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 (cioè a dirigenti non già in possesso della qualifica dirigenziale assunti con contratto a termine). La norma – dando luogo, “in termini oggettivi, a un meccanismo di cessazione automatica di incarico dirigenziale, con risoluzione del connesso contratto di lavoro a tempo determinato”, assimilabile al fenomeno dello *spoils system* – ha pregiudicato il buon andamento dell'amministrazione e leso irragionevolmente la tutela dell'affidamento riposto dai lavoratori interessati sulla naturale durata dell'incarico e del relativo rapporto di lavoro. La contemplata possibilità di sostituire, dal 1° novembre 2012, i dirigenti in questione ha smentito il dichiarato obiettivo di conseguire una riduzione dell'organico e della spesa, palesando “l'assenza di nesso causale” tra decadenza degli incarichi e processo di riorganizzazione.

La sentenza n. **16** ha rigettato le questioni di costituzionalità, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 26, commi 2 e 3, del d.l. n. 91 del 2014 che prevede nuove modalità di erogazione delle tariffe incentivanti dell'energia elettrica prodotta da impianti fotovoltaici. La disciplina non ha inciso in modo irragionevole sui rapporti di durata riconducibili alle convenzioni stipulate dai fruitori degli incentivi con il Gestore dei Servizi elettrici spa. Il legislatore è intervenuto in un contesto congiunturale nel quale – a fronte della remuneratività delle tariffe incentivanti, rivelatasi progressivamente più accentuata – era venuto specularmente in rilievo il crescente peso economico di tali incentivi sui consumatori finali. E ha operato, con logica perequativa, per favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili e pervenire a una più giusta distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori. Pertanto, si è trattato di “un intervento che risponde ad un interesse pubblico, in termini di equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco, volto a coniugare la politica di supporto alla produzione di energia da fonte rinnovabile con la maggiore sostenibilità dei costi correlativi a carico degli utenti finali”. Sebbene il regime di sostegno delle energie rinnovabili sia assistito da “caratteristiche di stabilità a lungo termine per rispondere all'esigenza di creare certezza per gli investitori”, la garanzia di costanza dell'incentivo per tutto il periodo di diritto “non implica (...), come necessaria conseguenza, che la correlativa misura debba rimanere, per venti anni, immutata e del tutto impermeabile alle variazioni proprie dei rapporti di durata”. La rimodulazione degli incentivi è risultata non già imprevedibile bensì “preannunciata e finalizzata proprio ad assicurare la stabilità presa in considerazione dalle leggi istitutive degli incentivi al fotovoltaico, come caratteristica dell'intero sistema e non del singolo incentivo”, costituendo “un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa”. Né l'intervento è stato improvviso, sicché “l'operatore economico prudente e accorto avrebbe potuto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno”. L'ordinanza n. **138** ha giudicato manifestamente infondate identiche questioni.

La sentenza n. **29** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 252, della legge n. 296 del 2006, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto – determinando, anche in relazione ai rapporti in corso, la misura dei canoni per le concessioni di beni del demanio marittimo per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica di diporto – avrebbe leso l'affidamento dei concessionari. La norma ha incrementato i canoni tabellari e introdotto nuovi criteri commisurati al valore di mercato, da applicare alle concessioni comprensive di strutture permanenti costituenti pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi. Il legislatore, adeguando i canoni tabellari di godimento dei beni pubblici, ha perseguito “lo scopo, conforme agli artt. 3 e 97 Cost., di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatori privati”. L'incremento non è giunto inaspettato giacché “si è sostituito ad un precedente aumento, di notevole entità, non applicato per effetto di successive proroghe, ma rimasto tuttavia in vigore sino ad essere rimosso, a favore di quello vigente”; e non è stato considerato frutto di irragionevole arbitrio del legislatore, tale da indurre a “sindacare una scelta di indirizzo politico-economico, che sfugge, in via generale, ad una valutazione di legittimità costituzionale”. Quanto ai criteri commisurati al valore di mercato, un'interpretazione adeguatrice ne ha escluso l'applicabilità alle concessioni non ancora scadute che prevedano la realizzazione di impianti e infrastrutture da parte del concessionario, ivi incluse quelle rilasciate prima del 2007. Infatti, costituiscono pertinenze demaniali marittime opere che già appartengono allo Stato, dovendo individuarsi nella scadenza della concessione “il momento in cui il bene realizzato dal concessionario acquista la qualità demaniale”, sicché, nelle concessioni di opere da realizzare, “ciò può avvenire solo al termine della concessione, e non già nel corso della medesima”. Il pagamento del canone, dunque, “riguarda soltanto l'utilizzo del suolo e non anche i manufatti, sui quali *medio tempore* insiste la proprietà superficiale dei concessionari e lo Stato non vanta alcun diritto di proprietà”.

La sentenza n. **147** ha ritenuto lesivo dei principi di ragionevolezza e di tutela del legittimo affidamento l'art. 12, comma 12-*septies*, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui rendeva onerosa la ricongiunzione nell'assicurazione generale obbligatoria di periodi contributivi maturati in ordinamenti pensionistici esclusivi o sostitutivi con efficacia retroattiva rispetto alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione, cioè per il periodo compreso tra il 1° e il 30 luglio 2010. La norma, introdotta in sede di conversione con decorrenza dal 1° luglio 2010, mirava ad “armonizzare e razionalizzare la materia”, prevedendo l'applicazione alle diverse categorie di lavoratori di una disciplina analoga a quella operante nel regime generale. Essa si è discostata dall'art. 15, comma 5, della legge n. 400 del 1988, il quale, per le modifiche apportate al decreto in sede di conversione, statuisce in linea di principio l'entrata in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione della legge di conversione (nella specie il 30 luglio 2010). Le censure attengono “al profilo diacronico della disciplina della ricongiunzione, che il legislatore è vincolato a delineare nel rispetto del principio generale di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento”. Innovando con efficacia retroattiva il regime applicabile alle istanze di ricongiunzione già presentate, la norma ha vanificato l'affidamento dei lavoratori nell'applicazione del regime vigente al tempo di presentazione della domanda. Né sono state ravvisate “ragioni apprezzabili, idonee a giustificare la scelta di sacrificare l'affidamento nel bilanciamento con altri interessi costituzionali (...) e di incidere, con effetti retroattivi, su situazioni disciplinate da leggi precedenti”. L'esigenza di armonizzazione e razionalizzazione non imponeva di fare retroagire di un mese l'efficacia della disposizione, “pregiudicando un affidamento (...) meritevole di tutela. Difatti, il lavoratore ha compiuto le sue scelte, volte a tutelare nella maniera più incisiva i diritti previdenziali, sulla scorta di una valutazione che il nuovo quadro normativo ha alterato in maniera repentina e radicale”.

La scelta (art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008) di introdurre un tetto massimo di stanziamento e una procedura per la selezione dei crediti di imposta per i costi sostenuti per attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo non ha determinato un'illegittima incisione dell'affidamento dei contribuenti che aspiravano al beneficio fiscale delineato dalla previgente disciplina (art. 1, commi 280-283, della legge n. 296 del 2006). La sentenza n. **149** ha, infatti, riconosciuto alla censurata disposizione “una causa normativa adeguata”, in quanto “trova giustificazione nei principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (...) tutelati dagli artt. 2, 3 e 81 Cost.”, e ne ha rilevato la conformità ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità. Il comma 2 del censurato art. 29, pur disponendo, in relazione ai crediti in parola, coperture nel tempo complessivamente superiori a quelle previste dal legislatore del 2006, stanziava minori somme per il biennio 2008-2009 e creava, per tale periodo, disponibilità finanziarie per arginare il contagio della crisi e redistribuire risorse secondo un disegno perequativo. In seguito, gli artt. 2, comma 236, della legge n. 191

del 2009 e 4, comma 1, del d.l. n. 40 del 2010 hanno previsto per i soli contribuenti “perdenti”, cioè incisi dall’introduzione del tetto e penalizzati dalla procedura telematica di selezione, un ulteriore stanziamento che ha permesso la copertura di circa la metà dei loro crediti. La Corte ha sottolineato che l’ablazione retroattiva nei confronti dei soggetti non ammessi al beneficio è stata del solo 5% dei costi sostenuti (20% per le attività convenzionate con università ed enti pubblici): “il venir meno di tale posta non può, dunque, aver avuto una incidenza decisiva sul complessivo andamento economico delle imprese”.

La sentenza n. **154** ha rigettato la questione di costituzionalità dell’art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, impugnato dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento all’art. 3 Cost., in quanto il legislatore statale – disciplinando il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica – sarebbe intervenuto dopo la stipula dell’accordo del 21 luglio 2014, violandone le clausole e senza prevedere un adeguato meccanismo di recupero della leale cooperazione. L’accordo è stato ascritto al “coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest’ultima, come tali soggette a periodico adeguamento”. Ciò ha escluso “la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all’immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni”, non risultando “coerente con il carattere dinamico del coordinamento finanziario impedire alla legislazione statale di introdurre – fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali – nuovi contributi alla finanza pubblica, ove non espressamente esclusi dagli accordi”. La manifestata volontà negoziale non ha comportato una rinuncia dello Stato al successivo esercizio della sua potestà di coordinamento.

La prevista applicabilità del privilegio sussidiario accordato dall’art. 2776 cod. civ. ai crediti erariali per imposte dirette anche ai crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 98 del 2011 ha concretato un’“indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo”, orientandolo alla “soddisfazione dei crediti tributari in favore dello Stato a detrimento del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale che lo giustifichino”. Così la sentenza n. **176** che ha sanzionato come illegittimo, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, l’art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011. Per principio generale regolatore delle procedure concorsuali, “il privilegio introdotto *ex novo* dal legislatore è destinato a ricevere immediata applicazione da parte del giudice procedente, anche con riguardo a crediti che – ancorché sorti anteriormente alla legge istitutiva di quel privilegio – vengano, comunque, fatti valere, in concorso con altri, in un momento successivo”. La previsione impugnata non poteva avere altro significato che “estendere retroattivamente l’applicabilità della nuova regola oltre ai casi consentiti in base ai principi generali e cioè a quelli in cui lo stato passivo esecutivo è già definitivo”. In tal modo, però, il legislatore ha indebitamente alterato “i rapporti tra i creditori, già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall’intervenuta preclusione processuale, favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private (...) in assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge”.

La sentenza n. **236** ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 25 e 117, primo comma, Cost., dell’art. 9, commi 2, 4 e 8, del d.l. n. 90 del 2014 che riforma la disciplina dei compensi variabili degli avvocati dello Stato. Il comma 2 ha abrogato l’art. 21, comma 3, del r.d. n. 1611 del 1933 che regolamentava i compensi dovuti nell’ipotesi (cosiddetta del “compensato”) di definizione della lite con compensazione delle spese di giudizio; il comma 4 ha limitato il diritto alla ripartizione spettante per il caso (cosiddetto del “riscosso”) di soccombenza della controparte al 50% delle somme recuperate; il comma 8 ha disposto che la novella è applicabile, relativamente al “compensato”, alle sentenze depositate successivamente all’entrata in vigore del decreto e, quanto al “riscosso”, a decorrere dall’adozione in sede regolamentare dei parametri di rendimento degli avvocati. La Corte ha escluso la retroattività delle censurate disposizioni: la disciplina, “avuto riguardo alla ipotesi del compensato, limita l’applicabilità delle nuove norme alle sole pretese patrimoniali inerenti a prestazioni rese in giudizi definiti con provvedimento depositato (o con una transazione formalizzata) in data successiva alla entrata in vigore del decreto. Quanto al riscosso, l’operatività della novella è stata altresì subordinata alla avvenuta adozione dei parametri di rendimento, demandata alla fonte regolamentare”. Fino alla data della decisione che definisce il processo e regola le spese, “il professionista dipendente non può ritenersi titolare di una posizione giuridica soggettiva consolidata, essendo la stessa subordinata all’esito del giudizio”; piuttosto, “vanta una aspettativa legata al tenore della normativa di riferimento presente al momento della esecuzione della prestazione”. Le nuove norme sono “destinate, considerato il momento di consolidamento della relativa pretesa retributiva, ad operare *ex nunc*, perché dirette a disciplinare situazioni non ancora compiutamente definite all’interno del

rapporto lavorativo corrente tra amministrazione e dipendente”. Il legislatore non ha comunque realizzato una scelta irragionevole e arbitraria: le limitazioni e le decurtazioni “trovano una incontrovertita *ratio* nelle (...) esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, maturate in un contesto di necessità e urgenza quale quello indotto dalla grave crisi finanziaria”. Inoltre, all’aspettativa di godimento degli emolumenti, legata a un dato normativo stabile negli anni, “per quanto meritevole di considerazione”, non è stato riconosciuto “lo stesso rilievo ponderale” delle posizioni giuridiche soggettive pienamente consolidate. Si tratta di “aspettativa immediatamente correlata al tema delle competenze professionali inerenti a prestazioni rese nel corso di un giudizio. In quanto tale, risente ontologicamente dei mutamenti di disciplina destinati ad influire sui criteri di determinazione del contenuto della relativa pretesa patrimoniale, dovendosi comunque guardare al dato normativo vigente al momento della relativa liquidazione”. Le situazioni soggettive degli avvocati dello Stato sono state reputate “fisiologicamente esposte alla dinamica fluidità del relativo regime normativo”. La disciplina transitoria ha poi circoscritto il perimetro di incidenza delle decurtazioni. Né il contenimento della spesa è stato realizzato con interventi a carico della sola Avvocatura dello Stato poiché anche gli altri avvocati dipendenti sono destinatari di specifiche misure e sono assoggettati alla medesima soglia massima di godimento degli emolumenti. Infine, alle modifiche peggiorative è rimasto insensibile lo stipendio tabellare, “lo stesso corrisposto ai magistrati”, la cui adeguatezza fonda, sul versante del relativo trattamento economico, le prerogative costituzionali di indipendenza e autonomia.

La sentenza n. **250** ha rigettato le questioni di costituzionalità, in riferimento all’art. 3 Cost., dei commi 25 e 25-*bis* dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, il primo sostituito e il secondo inserito dal d.l. n. 65 del 2015. Le norme, adottate per attuare ai principi enunciati nella sentenza n. 70 del 2015, hanno introdotto una “nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili”, e hanno non irragionevolmente bilanciato l’interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. Il comma 25 ha dettato una nuova disciplina della rivalutazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013; lasciandone fermo il riconoscimento nella misura del 100% per i trattamenti di importo complessivo fino a tre volte quello minimo INPS, ha escluso qualsiasi rivalutazione dei trattamenti superiori a sei volte il minimo mentre per i trattamenti compresi tra le tre e le sei volte il minimo l’ha riconosciuta in misure percentuali decrescenti all’aumentare dell’importo. Il comma 25-*bis* ha stabilito le percentuali in cui gli incrementi perequativi così attribuiti per gli anni 2012 e 2013 sono riconosciuti ai fini della rivalutazione dei trattamenti superiori a tre volte il minimo INPS negli anni 2014 e 2015 e a decorrere dal 2016. La sentenza n. 70 del 2015 aveva giudicato illegittimo il primo periodo del previgente comma 25, che contemplava l’integrale blocco per il biennio 2012-2013 della rivalutazione automatica di tutte le pensioni superiori a tre volte quella minima, in ragione del fatto che il legislatore aveva fatto cattivo uso della sua discrezionalità, poiché “nel bilanciare l’interesse dei pensionati alla conservazione del potere d’acquisto dei propri trattamenti pensionistici con le esigenze finanziarie dello Stato, pure meritevoli di tutela, aveva irragionevolmente sacrificato il primo, in particolar modo, quello dei titolari di trattamenti previdenziali modesti, in nome di esigenze finanziarie neppure illustrate”. La sentenza “demandava al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, senza che alcuno di essi risultasse irragionevolmente sacrificato”. Pertanto, si è escluso che si fosse determinato un affidamento dei pensionati nell’applicazione della disciplina immediatamente risultante dalla sentenza. Né un affidamento avrebbe potuto comunque determinarsi, data l’immediatezza dell’intervento: infatti, il d.l. n. 65 è entrato in vigore il 21 maggio 2015, a distanza di soli ventuno giorni dal deposito, il 30 aprile 2015, della sentenza n. 70.

La sentenza n. **53** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 3, 24 e 69, lett. *b*), della legge n. 92 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che ai lavoratori agricoli, i quali abbiano già maturato il titolo all’indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, in ragione dei periodi lavorativi effettuati nel 2012, possa applicarsi la prestazione della mini-AspI, riconosciuta agli altri lavoratori. Un’interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina ha escluso la denunciata “eliminazione radicale e retroattiva di una prestazione previdenziale già acquisita”. L’abrogazione dal 1° gennaio 2013 delle disposizioni sull’indennità di disoccupazione a requisiti ridotti è stata intesa nel senso che la disciplina previgente cessa di operare per la disoccupazione riferita al 2013 e si applica, per contro, alla disoccupazione relativa al 2012. I lavori preparatori non hanno rivelato l’intento di disporre una caducazione retroattiva dei diritti già maturati per le prestazioni svolte, con effetti eccentrici rispetto agli

obiettivi generali di equità e gradualità perseguiti dalla riforma degli ammortizzatori sociali.

La sentenza n. **73** ha sanzionato come irragionevoli gli artt. 42 e 44, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata n. 5 del 2016, contenenti norme autoqualificate come di interpretazione autentica di disposizioni della legge regionale n. 25 del 2009, la quale temporaneamente, fino al 31 dicembre 2016, prevedeva, nell'ambito del programma nazionale per l'edilizia, interventi straordinari in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, funzionali a migliorare la qualità e la sicurezza del patrimonio edilizio esistente, a favorire il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili nonché a ridurre il consumo dei suoli. La Corte ha negato la natura interpretativa delle censurate disposizioni, osservando che gli interventi di cui alle norme interpretate "sono destinati al patrimonio edilizio esistente" e che "le relative deroghe volumetriche, assentite rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, limitate nel tempo perché straordinarie, trovano una ragion d'essere nella finalità di adeguare dal punto di vista antisismico ed energetico realtà immobiliari preesistenti fatte oggetto di ricostruzione previa demolizione". Per contro, il legislatore lucano si è riferito anche a "nuove costruzioni", palesando il carattere innovativo, e non meramente interpretativo, del suo intervento. L'erronea autoqualificazione delle norme impugnate è stata ritenuta "un primo indice, per quanto non dirimente, della irragionevolezza del loro retroagire nel tempo, ulteriormente corroborato dalla constatazione che le stesse introducono innovazioni, destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici". Tali disposizioni, innovative con efficacia retroattiva, potevano rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici), lo sarebbero divenute per effetto della successiva legislazione. La perseguita finalità di "assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo" avrebbe dovuto ritenersi "recessiva rispetto al valore della certezza del diritto", messo in discussione nella materia urbanistica rispetto alla quale "assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica". Le norme *de quibus*, pur di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, hanno sacrificato "le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo". La retroattività ha permesso di regolarizzare *ex post*, rendendole legittime, opere originariamente in contrasto con gli strumenti urbanistici, dando corpo a una surrettizia ipotesi di sanatoria, esorbitante dalla potestà legislativa regionale. "Realizzando un sostanziale intervento in sanatoria", la Regione ha invaso un ambito legislativo estraneo ai titoli di sua legittimazione, "rendendo ancor più evidente la marcata incoerenza sistematica" delle disposizioni impugnate.

Preminenti interessi generali giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva, nella specie ispirata ai principi di uguaglianza e di proporzionalità, "in quanto tiene conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera sono notevolmente inferiori a quelli versati in Italia e, in ragione di ciò, opera una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni, e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale". Così la sentenza n. **166** che ha ritenuto inammissibile la questione di costituzionalità, in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, CEDU e 1 del Protocollo addizionale, dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, il quale, interpretando l'art. 5, secondo comma, del d.P.R. n. 488 del 1968, prescrive che la retribuzione pensionabile percepita all'estero sia riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati in Italia nel medesimo periodo.

La sentenza n. **267** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 1, commi da 318 a 321, della legge n. 311 del 2004 che prevedeva, con efficacia retroattiva, nei confronti dei custodi di veicoli sequestrati dall'autorità giudiziaria, soggetti ad alienazione forzata se giacenti da più di due anni (a decorrere dal 2002), la liquidazione di un importo complessivo forfettario, da calcolarsi secondo i nuovi e riduttivi criteri ivi stabiliti, in deroga alle tariffe contemplate dal d.P.R. n. 115 del 2002. La retroattiva liquidazione forfettaria dei compensi, in deroga alle più favorevoli tariffe previgenti da applicare *ratione temporis*, comprometteva gli interessi dei custodi in favore della controparte pubblica, senza contropartite intrinseche al disegno normativo idonee a bilanciare le posizioni delle parti. Le norme penalizzavano, oltre il limite della ragionevolezza e senza alcun meccanismo di riequilibrio, l'interesse dei custodi di veicoli in sequestro su disposizione dell'autorità giudiziaria, per la non prevista né prevedibile "incisiva riduzione del compenso che confidavano loro spettante in relazione a pregressi rapporti di custodia, essendo, per di più, essi onerati, a seguito dell'acquisto forzoso, di provvedere alla conseguente attività di smaltimento dei veicoli già oggetto di deposito".

La sentenza n. **114** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dalle Regioni

Puglia e Veneto in riferimento all'art. 97 Cost. – dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, secondo cui i titoli abilitativi già rilasciati all'esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento. La norma integra “una fattispecie di legge-provvedimento”; la denunciata “impossibilità di concreta ponderazione degli interessi coinvolti e di esercizio del potere di autotutela da parte dell'amministrazione è effetto consustanziale proprio della natura legislativa rivestita dalla disposizione di proroga”. Ciò nonostante, non sono risultati violati i limiti giurisprudenziali alla legittima adozione di un atto del genere, “sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore”.

La sentenza n. **182** ha rigettato la questione di costituzionalità – promossa dalla Regione Puglia in relazione all'art. 3 Cost. – dell'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2016, che disciplina la procedura di modifica o integrazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria (d.P.C.m. 14 marzo 2014) concernente lo stabilimento ILVA di Taranto, escludendo il coinvolgimento della Regione, il cui parere, ancorché non vincolante, è stato acquisito in sede di approvazione del Piano. La procedura in esame non è apparsa ingiustificata né irragionevolmente discriminatoria poiché la “natura di azienda di interesse strategico nazionale; le ricadute delle vicende che hanno riguardato lo stabilimento ILVA di Taranto sul piano occupazionale, ambientale, sanitario ed economico; la necessità di perfezionare le procedure di trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria e di armonizzare la tempistica delle misure di tutela ambientale con l'autorizzazione all'esercizio d'impresa sono tutti elementi che denotano la necessità di intervenire urgentemente in questioni di pubblica utilità, con misure *ad hoc*”.

15.2.5. Ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore (rinvio)

Si vedano le sentenze nn. **43, 142, 179, 205, 207, 265**, trattate *infra*, Cap. II, sez. I, par. 2.

15.2.6. Ragionevolezza, automatismi legislativi e presunzioni

“Il bilanciamento dell'interesse del minore con le esigenze di difesa sociale sottese alla necessaria esecuzione della pena inflitta al genitore in seguito alla commissione di un reato, in via di principio, è rimesso alle scelte discrezionali del legislatore (...) e può realizzarsi attraverso regole legali che determinano, in astratto, i limiti rispettivi entro i quali i diversi principi possono trovare temperata tutela. (...) Se invece il legislatore, tramite il ricorso a presunzioni insuperabili, nega in radice l'accesso della madre alle modalità agevolate di espiazione della pena e, così, impedisce al giudice di valutare la sussistenza in concreto, nelle singole situazioni, delle ricordate esigenze di difesa sociale, non si è più in presenza di un bilanciamento tra principi, che si traduce nella determinazione di una ragionevole regola legale: si è al cospetto dell'introduzione di un automatismo basato su indici presuntivi, il quale comporta il totale sacrificio dell'interesse del minore”. Così la sentenza n. **76** che ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., l'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, ord. pen., nella parte in cui precludeva alle madri condannate per taluno dei delitti indicati nel precedente art. 4-*bis* la possibilità di espiazione la prima parte di pena secondo le modalità agevolate ivi stabilite. Affinché il preminente interesse del minore possa recedere di fronte alle esigenze di protezione della società dal crimine, “la legge deve consentire che sussistenza e consistenza di queste ultime siano verificate in concreto, e non già sulla base di automatismi che impediscono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni”. La disposizione conteneva, invece, proprio una simile preclusione, escludendo in assoluto dall'accesso a un istituto primariamente volto alla salvaguardia del rapporto con il minore in tenera età le madri condannate per taluni delitti. Benché alla legge non sia in principio vietato differenziare il trattamento penitenziario delle madri condannate, a seconda della gravità del delitto commesso, la censurata preclusione assoluta premetteva del tutto “l'interesse del minore ad instaurare un rapporto quanto più possibile normale con la madre, nonché la stessa finalità di reinserimento sociale della condannata”.

15.2.7. Ragionevolezza e proporzionalità nell'esercizio del potere legislativo delegato

L'interdizione decennale dalla concessione di incentivi per la produzione di energia fotovoltaica (d.lgs. n. 28 del 2011, artt. 23, comma 3, e 43, comma 1) a carico di chi abbia fornito dati, documenti o dichiarazioni non veritieri o mendaci ovvero falsamente dichiarato la conclusione nei termini di legge dei lavori di installazione dell'impianto è risultata priva di copertura nella legge delega n. 96 del 2010. La

sentenza n. **51** ne ha riscontrato l'eccentricità rispetto al perimetro disegnato dalla legge di delega che, in tema di infrazioni, prevedeva “unicamente l'esercizio del potere di irrogare sanzioni penali o amministrative, limitando queste ultime solo a quelle di tipo pecuniario”. La misura *de qua* – “incidendo sull'esercizio della libertà di iniziativa economica privata imprenditoriale (...), nei confronti di un'ampia platea di soggetti e per un periodo di tempo particolarmente rilevante, in termini di rigido automatismo e di non graduabilità in rapporto al pur variabile contenuto lesivo delle violazioni” – ha contraddetto “manifestamente i principi di proporzionalità ed adeguatezza ai quali il legislatore delegante voleva, viceversa, conformata la risposta alle infrazioni”.

Quando “vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza”. Così la sentenza n. **127** che ha rigettato la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., in quanto esclude dalla generale depenalizzazione dei reati sanzionati solo pecuniariamente (multa o ammenda) quelli contemplati dal codice penale. La legge delega n. 67 del 2014, affiancando alla clausola generale di depenalizzazione direttive specifiche per i reati del codice, ha inserito nell'elenco nominativo dei reati da depenalizzare talune fattispecie codicistiche punite con la sola pena pecuniaria, dettando una “previsione che non si spiegherebbe” se non ammettendo che la clausola generale non opera nei confronti del codice. L'interpretazione dei principi e dei criteri direttivi della delega nel senso della loro estensione ai reati codicistici darebbe luogo a “risultati vistosamente incongrui”, quali la depenalizzazione di fattispecie poste a tutela di beni rilevanti e la mancata depenalizzazione di contravvenzioni sicuramente meno offensive. La consapevole scelta del legislatore delegato di “interpretare i principi e i criteri direttivi della delega nel senso che le fattispecie di reato inserite nel codice penale, punite con sola pena pecuniaria, sono escluse dalla depenalizzazione, ha costituito 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”.

15.2.8. Ragionevolezza nell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza

Il sindacato della Corte sulla scelta del Governo di intervenire con decreto-legge è circoscritto ai casi di “evidente mancanza dei presupposti” di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost. ovvero di “manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione”. Così le sentenze nn. **170** e **236**.

La sentenza n. **170** ha disatteso la censura di violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. rivolta dalla Regione Lombardia all'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 recante la nuova disciplina delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi. Considerate la notoria situazione di crisi economica sistemica, la lettera delle denunciate disposizioni e la *ratio* (“consistente nella finalità di valorizzare le risorse energetiche nazionali, consentire il raggiungimento degli obiettivi della strategia energetica, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese e sbloccare gli investimenti privati nel settore”), non sono state riscontrate né la mancanza dei presupposti del decreto-legge né l'irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione.

La sentenza n. **236** ha rigettato le questioni di costituzionalità, in relazione all'art. 77 Cost., dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 che ha disciplinato i compensi variabili degli avvocati dello Stato. Le censurate disposizioni, lungi dal realizzare una riforma organica e di sistema incompatibile con la decretazione d'urgenza, hanno tenuto conto della crisi economico-finanziaria, perseguendo la finalità di revisione della spesa pubblica nel rilevante settore inerente al costo per il personale dell'amministrazione. Esse, pur influenzando sulle prospettive reddituali della categoria, hanno inciso solo sulla parte variabile del trattamento economico, “senza peraltro neutralizzarla integralmente” e “senza intaccare lo stipendio tabellare, che costituisce il nucleo del relativo profilo retributivo”. Alla pretesa irragionevolezza insita nella mancata indicazione, nella relazione tecnica di accompagnamento al decreto, dell'entità del risparmio di spesa si è replicato che la variabilità dei compensi impone di “valutare a consuntivo l'effettiva portata dell'intervento, giustificando a monte una certa indeterminatezza di contenuto del relativo risparmio”.

15.2.9. Ragionevolezza nella materia elettorale (rinvio)

Si segnalano le sentenze nn. **35** e **56**, per la cui trattazione si rinvia al seguente Cap. II, sez. IV.

15.2.10. Ragionevolezza e interventi di finanza pubblica (rinvio)

Si vedano le sentenze nn. **13, 143, 154, 169, 191, 192, 237, 247**, esaminate *infra*, Cap. III, sez. II, par. 8.

15.2.11. Ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica

La sentenza n. **150** ha respinto le censure di irragionevolezza rivolte dalla Regione Puglia, in sede di ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, alla circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1 del 2015, recante linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni di Province e Città metropolitane (art. 1, commi da 418 a 430, della legge n. 190 del 2014). La decisione, nel ritenere non fondata la censura di irragionevolezza della riduzione del personale, ha chiarito che “il potere di intervento delle Regioni sull'individuazione delle funzioni non fondamentali e sulla loro allocazione” rimane salvaguardato dal comma 427 secondo cui, a conclusione del processo di redistribuzione del personale, le Regioni potranno affidare le funzioni non fondamentali a Città metropolitane, Province e altri enti locali tramite deleghe e convenzioni, disponendo l'assegnazione del relativo personale. Inoltre, la legge n. 56 del 2014 ha già individuato direttamente le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane e sulla base di tale operazione sono state quantificate le risorse umane e materiali necessarie per il loro esercizio. Pertanto, la riduzione del personale non è risultata aprioristica né irragionevolmente slegata dalla valutazione delle funzioni dei diversi enti.

La sentenza n. **195** ha rigettato la censura di irragionevolezza rivolta dalla Regione Veneto all'art. 1, comma 363, primo periodo, della legge n. 208 del 2015 che attribuisce ai Comuni con più di 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, il compito di effettuare le valutazioni di incidenza ambientale di taluni interventi minori. La delibera della Giunta regionale n. 2299 del 2014, adottata sulla base del d.P.R. n. 357 del 1997, “non individua uno specifico soggetto competente alla valutazione di incidenza ambientale”, rimettendola all'autorità che provvede all'approvazione del piano, progetto o intervento. Ne consegue che, “mentre nei casi in cui i piani, progetti o interventi sono assoggettati anche a VIA l'autorità competente alla valutazione di incidenza è l'autorità competente per la VIA, normalmente la Regione”, “negli altri casi occorre individuare il soggetto competente, distinguendo, ad esempio, tra piani urbanistici, che sono soggetti all'approvazione regionale (e dunque per la VINCA sarà competente la Regione), e singoli progetti o interventi per i quali non è prevista l'approvazione regionale, come nel caso di progetti volti ad ottenere il permesso di costruire (...), per i quali competente all'approvazione è il Comune”. La norma “rispetta pienamente le competenze della Regione e dell'ente locale”.

La sentenza n. **212** ha giudicato lesivo dell'autonomia organizzativa delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione l'art. 7, comma 1, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui – conferendo personalità giuridica alle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente – si applicava anche alle Province autonome. Imponendo “un modello uniforme di organizzazione amministrativa, valevole anche per gli enti ad autonomia differenziata”, la disposizione ha ecceduto lo scopo del coordinamento finalizzato alla tutela ambientale. La finalità di consolidamento dell'autonomia delle agenzie, pur astrattamente legittima nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni ordinarie, avrebbe dovuto rispettare le competenze provinciali.

La sentenza n. **261** ha dichiarato non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di costituzionalità – promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 1, comma 1, lett. r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016 che ha abrogato la lett. c) del comma 1 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993 in virtù della quale al finanziamento delle camere di commercio si provvedeva, tra l'altro, mediante le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle loro attribuzioni. La norma abrogata prevedeva una “facoltà di finanziamento delle camere di commercio da parte dello Stato e delle Regioni generica ed indeterminata, siccome svincolata dalla strumentalità e correlazione della medesima con specifiche attività svolte dalle stesse. L'abrogazione di tale previsione normativa è coerente con una riforma che, tenuto conto dell'articolazione delle funzioni delle camere di commercio in tre differenti tipologie (quelle finanziabili al 100 per cento con il diritto annuale e le altre risorse delle camere; quelle che possono essere oggetto di convenzione, in regime di cofinanziamento; le attività di mercato), della (...) configurazione di tali enti, della molteplicità dei compiti

svolti dalle medesime (...) e della finalità di razionalizzazione, efficacia ed efficienza dell'attività dalle stesse svolte, non irragionevolmente ha ritenuto necessario eliminarla".

Capitolo II

Diritti e doveri degli individui

Sezione I

I rapporti civili

1. Lo Stato e le confessioni religiose

1.1. La realizzazione di attrezzature religiose

La sentenza n. **67** ha dichiarato non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge veneta n. 12 del 2016, impugnato dallo Stato, in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost., nella parte in cui introduce l'art. 31-*bis* della legge regionale n. 11 del 2004, il quale rimette alla Regione e ai Comuni veneti l'individuazione dei criteri e delle modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. e delle altre confessioni religiose. La disposizione "prende in considerazione tutte le diverse possibili forme di confessione religiosa (...) senza introdurre alcuna distinzione in ragione della circostanza che sia stata stipulata un'intesa con lo Stato. L'indifferenziato riferimento a tutte le forme confessionali rende palese la diversità" tra la disposizione censurata e quelle della Regione Lombardia "dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 63 del 2016, nella parte in cui condizionavano la programmazione e la realizzazione di luoghi di culto alla sussistenza di requisiti differenziati e più stringenti per le confessioni religiose senza intesa rispetto alle altre". Nella disposizione veneta "non si rinvenivano elementi che giustificassero una interpretazione tale da consentire alla Regione e ai Comuni di realizzare la pianificazione di attrezzature religiose secondo criteri e modalità discriminatori in ragione della presenza o meno dell'intesa tra la confessione religiosa interessata e lo Stato". Peraltro, le autorità competenti potranno operare ragionevoli differenziazioni, in linea con l'orientamento secondo cui "l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare non implica che a tutte 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". Le eventuali illegittime applicazioni della disciplina in esame.

1.2. La legislazione regionale sull'edilizia di culto e la previsione che la convenzione urbanistica imponga l'utilizzo della lingua italiana per le pratiche del culto

La sentenza n. **67** ha giudicato illegittimo, per palese irragionevolezza (art. 3 Cost.), l'art. 2 della legge veneta n. 12 del 2016, nella parte in cui, disciplinando gli interventi comunali di urbanizzazione per le aree e gli immobili da destinarsi alla realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi (art. 31-*ter*, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004), disponeva che, nella convenzione urbanistica stipulata tra il soggetto richiedente e il comune interessato, potesse essere altresì previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività non strettamente connesse alle pratiche rituali di culto. La Corte ha chiarito che la norma "afferisce alla materia del governo del territorio, di competenza legislativa concorrente (...), avendo ad oggetto la pianificazione urbanistica degli edifici adibiti a luogo di culto"; e 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", comprensiva dei servizi religiosi (sentenze nn. 63 del 2016 e 195 del 1993). "Alla luce della delimitazione finalistica della normativa *de qua*", la disposizione è apparsa incongrua sia rispetto alla finalità perseguita dalla disciplina regionale in

generale, volta a introdurre norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio, sia rispetto alla finalità dello specifico intervento legislativo, diretto alla realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi. La Regione – pur “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 ad imporre le condizioni e limitazioni “strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure” – ha ecceduto da un ragionevole esercizio delle sue competenze perché, intervenendo per la tutela di interessi urbanistici, ha introdotto un obbligo (quello dell’impiego della lingua italiana) del tutto eccentrico rispetto ad essi.

2. I principi costituzionali in materia penale

2.1. Le scelte di politica criminale riservate al Parlamento

“...il *petitum*, tenuto conto del contenuto dell’intervento additivo richiesto dal rimettente, sopra sintetizzato, si connota, infine, per un cospicuo tasso di manipolatività, derivante dalla natura creativa e non costituzionalmente obbligata della soluzione evocata, in un ambito, quale quello dell’individuazione delle condotte punibili, della scelta e della quantificazione delle sanzioni amministrative, riservato alla discrezionalità del legislatore ordinario (ordinanze n. 23 del 2009, n. 169 del 2006, n. 1 del 2003)...”. Così l’ordinanza n. 12.

“Questa Corte ha stabilito che spetta al Parlamento una funzione centrale tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, quanto nella selezione delle materie da depenalizzare (*ex multis*, sentenze n. 127 del 2017, n. 5 del 2014, n. 364 del 2004; ordinanza n. 212 del 2004). Un tale principio risulta, a maggior ragione, applicabile anche al caso ora in esame, nel quale, in realtà, la scelta di politica criminale compiuta non ha determinato la trasformazione di illeciti penali in illeciti amministrativi, ma – per la prima volta, e con innovazione ben più radicale – ha trasferito determinate condotte dal campo del diritto penale, e delle relative sanzioni, a quello del diritto civile, attraverso la previsione di illeciti, i quali, se commessi con dolo, obbligano l’autore, oltre che alle restituzioni e al risarcimento del danno, anche al pagamento di una sanzione pecuniaria civile, i cui proventi sono destinati al bilancio dello Stato secondo quanto previsto dall’art. 10 del d.lgs. n. 7 del 2016”. Così la sentenza n. 215, in tema di reati militari.

2.2. La sanzione penale

2.2.1. I principi e i diritti costituzionali in materia di sanzioni penali

La sentenza n. 179 offre un ampio *excursus* sulla giurisprudenza costituzionale in riferimento alle norme sanzionatorie e all’ampiezza e i limiti del sindacato di legittimità costituzionale: “Cardine della cornice costituzionale di riferimento è il principio di legalità sancito all’art. 25 Cost., per cui le scelte sulla misura della pena sono affidate alla discrezionalità politica del legislatore. Detta discrezionalità, tuttavia, non può essere assoluta, dovendosi misurare con altri principi costituzionali, tra cui il fondamentale principio di eguaglianza contenuto all’art. 3 Cost., che esige un diritto penale non arbitrario, non irragionevole e non sproporzionato, nonché i principi di cui all’art. 27 Cost., per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. La traiettoria della giurisprudenza costituzionale in materia di pena, pertanto, si dispiega tra due poli, in costante tensione fra loro: da un lato, il dovuto riguardo alle scelte politiche, quale componente necessaria del principio di legalità; dall’altro, la indefettibile tutela degli ulteriori principi e diritti costituzionali, a cui deve conformarsi anche il legislatore della punizione. Preservare l’armonia tra i due livelli di legalità – ordinaria e costituzionale – è compito del giudice delle leggi in ogni settore dell’ordinamento e nei confronti di qualsiasi illegittimo esercizio del potere legislativo. La giurisprudenza di questa Corte ha sempre avuto cura di salvaguardare gli spazi spettanti alle valutazioni di politica criminale del legislatore relative alla congruenza fra i reati e le pene (*ex multis*, sentenze n. 167 del 1982, n. 22 del 1971 e n. 109 del 1968), riservandosi di intervenire solo a fronte di determinazioni palesemente arbitrarie di quest’ultimo, cioè in caso di sperequazioni punitive di tale gravità da risultare radicalmente ingiustificate (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2010, n. 22 del 2007, n. 325 del 2005 e n. 364 del 2004), anche alla luce dei canoni di razionalità (sentenza n. 218 del 1974) e di ragionevolezza (sentenza n. 22 del 2007). Non sono mancati neppure in

passato significativi interventi di questa Corte volti a censurare scelte sanzionatorie manifestamente irragionevoli e arbitrarie. Così sono state dichiarate illegittime: disposizioni di legge che comportavano una ingiustificata parificazione sanzionatoria (ad esempio con le sentenze n. 176 del 1976 e n. 218 del 1974 in materia di caccia), specie quando tale parificazione si era tradotta in un inammissibile stravolgimento dei valori messi in gioco (sentenza n. 26 del 1979 in materia di reati militari); ovvero norme che determinavano una ingiustificata discriminazione, assoggettando a sanzioni diverse fattispecie assimilabili per l'identità del bene protetto (sentenza n. 409 del 1989 in punto di sanzioni per il rifiuto del servizio militare); o ancora norme caratterizzate da eccessiva ampiezza della cornice edittale della pena, tali da non porre sufficienti limiti alla discrezionalità del giudice in fase di irrogazione della stessa, in violazione del principio di legalità (sentenza n. 299 del 1992 in ordine al reato militare di violata consegna). Tra gli interventi più incisivi della Corte in materia di misura della pena, è da richiamare la sentenza n. 341 del 1994, avente ad oggetto le sanzioni previste per il reato di oltraggio, in cui la Corte ha giudicato illegittimo il minimo edittale, in quanto sproporzionato rispetto all'offensività della complessiva gamma dei fatti sussumibili nella fattispecie astratta. Tali interventi hanno posto in evidenza il problema del trattamento sanzionatorio residuo all'esito della dichiarazione di illegittimità costituzionale, non potendo questa Corte sostituire alle scelte del legislatore, dichiarate costituzionalmente illegittime, proprie e autonome quantificazioni punitive, senza invadere un ambito affidato in primo luogo al legislatore. Nel rispetto dei limiti dei poteri che le sono propri, la Corte ha ritenuto di poter incidere sulla misura della pena solo rintracciando all'interno dell'ordinamento vigente una adeguata disposizione sanzionatoria sostitutiva di quella dichiarata costituzionalmente illegittima (in tema, v. sentenza n. 22 del 2007), in modo da non lasciare vuoti legislativi e da rispettare, al contempo, la riserva di legge *ex art. 25 Cost.*: in talune occasioni, ha ritenuto che si riespandesse una disciplina punitiva più generale (ad esempio, nella sentenza n. 26 del 1979, in materia di reati militari); in altre, ha fatto riferimento alla pena prevista dal legislatore per la fattispecie di reato rispetto alla quale è stata ravvisata una illegittima diversificazione (ad esempio nelle sentenze n. 78 del 1997 e n. 409 del 1989 in materia, rispettivamente, di violazioni di norme sul commercio di medicinali e di rifiuto del servizio militare); infine, in ipotesi invero eccezionali, ha ritenuto applicabile la pena minima prevista dalle disposizioni generali del codice penale, quando tale minimo non determinasse a sua volta irragionevolezze o eccessive dilatazioni degli intervalli edittali in modo tale da mantenere margini adeguati alla discrezionalità del giudice (ad esempio, nella già citata sentenza n. 341 del 1994 in materia di oltraggio). Nella giurisprudenza costituzionale più recente, gli interventi di questa Corte sulle disposizioni sanzionatorie sono divenuti più frequenti, con una serie di decisioni ispirate a una sempre maggiore garanzia della libertà personale e dei principi costituzionali che delineano «il volto costituzionale del sistema penale» (secondo l'espressione coniata nella sentenza n. 50 del 1980). Sul fertile terreno dei principi di cui agli artt. 3 e 27 *Cost.*, che 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, si è innestato il principio di proporzionalità della pena, conosciuto in molti ordinamenti europei, e codificato anche nell'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, richiamata anche dai giudici rimettenti nel presente giudizio. Radicato nell'art. 3 *Cost.* e nei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui costituisce una delle possibili declinazioni, il principio di proporzionalità della pena è altresì presupposto dall'art. 27 *Cost.*, come ha sottolineato questa Corte sin dalla sentenza n. 313 del 1990. In tale pronuncia, la Corte ha osservato che la finalità rieducativa, a cui la pena deve tendere «da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue», è un principio che «seppure variamente profilato, è ormai da tempo diventato patrimonio della cultura giuridica europea, particolarmente per il suo collegamento con il “principio di proporzione” fra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 313 del 1990). In particolare, la Corte costituzionale è intervenuta non solo con decisioni meramente ablativo per eliminare le barriere normative al bilanciamento delle circostanze che impedivano al giudice di adeguare la pena al fatto (sentenze n. 106 e n. 105 del 2014 e n. 251 del 2012), ma anche con pronunce additive per censurare la mancata previsione in una fattispecie di un'attenuante stabilita in fattispecie consimili (sentenza n. 68 del 2012 concernente l'attenuante del fatto di particolare tenuità in relazione al sequestro di persona a scopo di estorsione) o per allineare alla soglia di punibilità più alta (prevista per il reato di infedele dichiarazione dei redditi) quella irragionevolmente più bassa stabilita dal legislatore (per l'omesso versamento dell'IVA, sentenza n. 80 del 2014). Più recentemente, con la sentenza n. 56 del 2016, questa Corte ha censurato una «legislazione ondivaga», che differenziava la risposta sanzionatoria a seconda che la violazione riguardasse vincoli ambientali imposti *ex lege* o per via provvedimentale, ritenendo pertanto non giustificata la mancata parificazione della risposta sanzionatoria nelle due ipotesi. Con la sentenza n. 236 del 2016 con la quale

questa Corte – fondando la decisione sui principi di ragionevolezza e di proporzionalità – ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 567, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui punisce il delitto di alterazione di stato mediante falso con la pena della reclusione da cinque a quindici anni, anziché con la pena della reclusione da tre a dieci anni, prevista dal primo comma del medesimo art. 567 in relazione all’alterazione di stato mediante sostituzione di un neonato. È bene osservare che la Corte è giunta alla declaratoria di illegittimità costituzionale in seguito a «un controllo di proporzionalità sulla cornice edittale stabilita dalla norma censurata» e «non già [in forza di] una verifica sull’asserito diverso trattamento sanzionatorio di condotte simili o identiche». La Corte ha identificato il vizio che inficia la norma in un difetto di proporzione tra la cornice edittale e il reale disvalore del fatto. Tuttavia, ha proseguito la Corte, «[a]nche nel giudizio di “ragionevolezza intrinseca” di un trattamento sanzionatorio penale, incentrato sul principio di proporzionalità, è [...] essenziale l’individuazione di soluzioni già esistenti, idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza lamentata (sentenza n. 23 del 2016)». In questa prospettiva, la parificazione sanzionatoria rispetto alla fattispecie di cui al primo comma del medesimo art. 567 cod. pen. è stata considerata come «unica soluzione praticabile». Del resto, alla Corte è consentito rettificare le scelte del legislatore solo «in riferimento a grandezze già rinvenibili nell’ordinamento (sentenze n. 148 del 2016 e n. 22 del 2007)», senza «sovrapporre, dall’esterno, una dosimetria sanzionatoria eterogenea rispetto alle scelte legislative» (sentenza n. 236 del 2016)”.

2.2.2. Il principio di proporzione e la finalità rieducativa della pena

“...la finalità rieducativa della pena (...) implica «un costante “principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall’altra» (sentenza n. 341 del 1994)”. Così la sentenza n. 205.

2.2.3. Il rapporto tra Corte costituzionale e legislatore in materia sanzionatoria

“...Deve (...) ribadirsi, da un lato, che spetta a questa Corte il sindacato sulla proporzionalità e sulla ragionevolezza intrinseca della misura della pena prevista dal legislatore all’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, non potendo essa in alcun modo abdicare alla sua essenziale funzione di controllo di costituzionalità di scelte legislative che incidono sulla libertà e i diritti della persona. D’altra parte, occorre altresì insistere sul fatto che, quando per riparare al vulnus costituzionale non soccorra lo strumento demolitorio, la Corte costituzionale non può autonomamente e a propria discrezione decidere la misura della pena. In assenza di una univoca indicazione legislativa già disponibile nel sistema giuridico, questa Corte reputa necessario, nel rispetto delle reciproche competenze istituzionali, richiamare prioritariamente il legislatore alla propria responsabilità, affinché la misura della pena sia riportata in armonia con i principi costituzionali per via legislativa, scegliendo una tra le molteplici opzioni sanzionatorie tutte ugualmente legittime e alternative a quella censurata. In mancanza di un intervento del legislatore, la Corte sarebbe però successivamente obbligata a intervenire, non mai in malam partem, e comunque nei limiti già tracciati dalla sua giurisprudenza. Allo scopo può non essere superfluo richiamare alcuni precedenti che bene esemplificano i rapporti tra Corte e legislatore in materia penale. Così, nella sentenza n. 279 del 2013 – in presenza di gravissime violazioni dei diritti fondamentali della persona, consistenti in un trattamento detentivo contrario al senso di umanità, addirittura oggetto di condanna dell’Italia da parte della Corte europea dei diritti dell’uomo per violazione del divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia) – questa Corte ha riconosciuto «l’effettiva sussistenza del vulnus denunciato dai rimettenti e la necessità che l’ordinamento si doti di un rimedio idoneo», ma ha ritenuto inammissibili le questioni sollevate «per la pluralità di soluzioni normative che potrebbero essere adottate». Più precisamente, questa Corte ha preso atto della «pluralità di possibili configurazioni dello strumento normativo occorrente per impedire che si protragga un trattamento detentivo contrario al senso di umanità, in violazione degli artt. 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione quest’ultimo all’art. 3 della CEDU» e, a fronte di tale pluralità, ha ribadito che «il “rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario” (sentenza n. 23 del 2013) comporta una dichiarazione di inammissibilità delle questioni». Tuttavia, nel dichiarare l’inammissibilità la Corte ha altresì di nuovo sottolineato che «“non sarebbe tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia” (sentenza n. 23 del 2013)». Prima ancora, in materia di “revisione europea”, è stato solo in seguito al protrarsi dell’inerzia del legislatore, nonostante il «pressante invito» rivoltagli con la precedente sentenza n. 129 del 2008, che la Corte, con la sentenza n. 113 del 2011, ha ritenuto indispensabile, per riparare al vulnus costituzionale,

introdurre la possibilità della riapertura del processo «quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo». In tale caso, atteso invano l'intervento legislativo, la Corte costituzionale ha ritenuto di poter fare riferimento «[a]l]l'istituto, fra quelli attualmente esistenti nel sistema processuale penale, che presenta profili di maggiore assonanza con quello la cui introduzione appare necessaria al fine di garantire la conformità dell'ordinamento nazionale al parametro evocato», precisando altresì che la soluzione prescelta «non implica una pregiudiziale opzione di questa Corte a favore dell'istituto della revisione, essendo giustificata soltanto dall'inesistenza di altra e più idonea sedes dell'intervento additivo» e che «[i]l legislatore resta pertanto e ovviamente libero di regolare con una diversa disciplina – recata anche dall'introduzione di un autonomo e distinto istituto – il meccanismo di adeguamento alle pronunce definitive della Corte di Strasburgo, come pure di dettare norme su specifici aspetti di esso sui quali questa Corte non potrebbe intervenire, in quanto involventi scelte discrezionali». Così la sentenza n. 179.

2.2.4. La discrezionalità del legislatore nella determinazione della misura della pena

“...le valutazioni sulla dosimetria della pena 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 n. 236, n. 148 e n. 23 del 2016, n. 81 del 2014, e n. 394 del 2006; ordinanze n. 249 e n. 71 del 2007, n. 169 e n. 45 del 2006)”. Così la sentenza n. 142.

2.2.5. La (mancata) depenalizzazione dei reati del codice penale puniti con sola pena pecuniaria

La sentenza n. 127 ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità, sollevate in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 76 e 77 Cost., degli artt. 1, comma 3, e 8, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016 che, nell'attuare la delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 67 del 2014, è volto alla trasformazione in illeciti amministrativi di una serie di reati individuati sia genericamente, in base al tipo di trattamento sanzionatorio (cosiddetta depenalizzazione “cieca”, relativa ai reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, con l'eccezione dei reati riconducibili ad un elenco di specifiche materie), sia nominativamente (con riferimento a specifiche condotte ritenute non più meritevoli di pena). In particolare, le doglianze del giudice remittente sono state incentrate sul fatto che il legislatore delegato ha escluso dalla depenalizzazione (art. 1, comma 3) i reati contemplati dal codice penale, come quello di cui all'art. 392 cod. pen. oggetto del giudizio principale. La Corte ha ritenuto, innanzitutto, non sussistente l'asserita violazione dell'art. 76 Cost. per contrasto coi principi e criteri direttivi della legge delega e inconfidente – come da ultimo evidenziato dalla sentenza n. 250 del 2016 – il riferimento all'art. 77 Cost., che determina, del pari, la non fondatezza della relativa questione (sentenze n. 84 del 2017 e n. 44 del 2016). In particolare, è stato sottolineato che, seppur la scelta di escludere dalla depenalizzazione i reati del codice penale puniti con pena pecuniaria non trova riscontro esplicito nella legge delega, dal complessivo tenore testuale rimane incerto il contenuto normativo su tale aspetto. Al riguardo la Corte ha ricordato che “il contenuto della delega legislativa, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano”, ribadendo che “la delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge di delega” e che “l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della legge delega (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013)”. Inoltre, “la rilevata esistenza di oggettive incertezze nella stessa ricostruzione del coerente significato di taluni principi e criteri direttivi accentua la responsabilità del legislatore delegato, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega (sentenza n. 278 del 2016), senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (sentenze n. 229 del 2014, n. 134 del 2013 e n. 272 del 2012)”. Tali aspetti, in particolare, assumono “peculiare crucialità quando, come accade nella presente fattispecie, siano in questione scelte di politica criminale compiute dal Parlamento, nel senso della depenalizzazione di alcune fattispecie di reato. In tal caso, il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost., e quindi sulle modalità di esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegata, è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge sancito, in materia penale, dall'art. 25, secondo comma, Cost., che attribuisce al Parlamento funzione centrale, tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni

loro applicabili (sentenza n. 5 del 2014), quanto nella selezione delle materie da depenalizzare”. Alla luce di tali considerazioni e del parere fornito dalla competente Commissione parlamentare – che, seppur non vincolante (sentenze n. 250 del 2016 e n. 173 del 1981), “costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002)” (v. anche la sentenza n. 47 del 2014) – la Corte ha concluso ritenendo che “la consapevole scelta del legislatore delegato di interpretare i principi e i criteri direttivi della delega nel senso che le fattispecie di reato inserite nel codice penale, punite con sola pena pecuniaria, sono escluse dalla depenalizzazione, ha costituito 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”. Quanto all’art. 3 Cost., infine, la questione è stata ritenuta inammissibile in quanto il rimettente si è limitato a riproporre, sotto altre forme, la stessa censura risultata non fondata, avendola, quindi, prospettata in termini assertivi ed apodittici.

2.2.6. L’“aperta” questione del trattamento sanzionatorio dei reati aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 179, ritornando sulla questione del trattamento sanzionatorio dei reati aventi ad oggetto le droghe, afferma che le rilevanti anomalie sanzionatorie sono rimediabili con plurime opzioni legislative e dunque rivolge un pressante appello al legislatore affinché proceda rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio: “...l’esame del caso di specie richiede la previa ricostruzione della complessa evoluzione legislativa e giurisprudenziale che ha portato all’assetto sanzionatorio censurato dai rimettenti. L’originario art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 (cosiddetta legge Iervolino-Vassalli) differenziava il trattamento sanzionatorio dei reati aventi ad oggetto le droghe “pesanti” (puniti al comma 1 con la reclusione da otto a venti anni e con la multa) rispetto a quello dei reati aventi ad oggetto le droghe “leggere” (puniti al comma 4 con la reclusione da due a sei anni e con la multa). La stessa distinzione tra droghe “pesanti” e “leggere” veniva poi riproposta anche per i fatti di lieve entità, in relazione ai quali il comma 5 del medesimo art. 73 stabiliva un’attenuante ad effetto speciale cosiddetta autonoma o indipendente, con conseguente rideterminazione delle cornici edittali nella misura: da uno a sei anni di reclusione per i fatti concernenti le droghe “pesanti”; da sei mesi a quattro anni di reclusione per quelli relativi alle droghe “leggere”, oltre alle rispettive sanzioni pecuniarie. Il legislatore del 2006 ha riunificato il trattamento sanzionatorio relativo alle condotte previste dal citato art. 73, sopprimendo la distinzione fondata sul tipo di sostanza stupefacente: ciò è avvenuto ad opera dell’art. 4-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell’Amministrazione dell’interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49 (cosiddetta legge Fini-Giovanardi). In particolare, le nuove disposizioni – poi dichiarate costituzionalmente illegittime con sentenza n. 32 del 2014 per vizi procedurali della legge di conversione – avevano previsto, in relazione a qualsiasi tipo di stupefacente, la pena della reclusione da sei a venti anni e la multa, per i fatti non lievi, e la pena della reclusione da uno a sei anni e la multa per i casi in cui fosse applicabile l’attenuante del fatto di lieve entità. Con il successivo decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, è stato modificato il comma 5 dello stesso art. 73, trasformando la circostanza attenuante del fatto di lieve entità in fattispecie autonoma di reato e riducendo il limite edittale massimo della pena detentiva da sei a cinque anni di reclusione. Tale modifica non è stata intaccata dalla sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* e 4-*vicies ter* del d.l. n. 272 del 2005, per violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost., in particolare, perché tali articoli sono stati introdotti con emendamenti in sede di conversione, nonostante il difetto del requisito di omogeneità e del necessario nesso funzionale tra gli emendamenti proposti e il contenuto del decreto-legge. In conseguenza della illegittimità procedurale nell’iter di formazione, questa Corte ha precisato che le disposizioni dichiarate illegittime fossero inidonee «ad innovare l’ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa». Conseguentemente hanno ripreso vigore le – per vero mai legittimamente abrogate – disposizioni dell’art. 73, nella originaria formulazione, di cui al testo del 1990: con riferimento ai soli fatti di non lieve entità è, dunque, tornata in rilievo la distinzione fondata sulla tipologia della sostanza stupefacente oggetto della

condotta, così che la pena per le violazioni relative a fatti non lievi concernenti le droghe “pesanti” è risultata da otto a venti anni di reclusione oltre la multa, mentre quella per i fatti non lievi concernenti le droghe “leggere” è risultata da due a sei anni di reclusione oltre la multa. La citata sentenza n. 32 del 2014 non ha invece intaccato il trattamento sanzionatorio relativo ai fatti di lieve entità, in quanto modificato con il d.l. n. 146 del 2013, successivo all’entrata in vigore delle disposizioni del d.l. n. 272 del 2005 dichiarate costituzionalmente illegittime. Infine, il legislatore è tornato nuovamente sulla materia, nell’ambito delle misure adottate per fronteggiare il sovraffollamento carcerario, anche a seguito della sentenza Torreggiani dell’8 gennaio 2013, con cui la Corte europea dei diritti dell’uomo ha condannato l’Italia per violazione dell’art. 3 della CEDU (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti). Il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79, ha ulteriormente diminuito il massimo edittale della pena prevista per il fatto di lieve entità concernente tutte le droghe (e quindi anche le cosiddette droghe “pesanti”), fissandolo nella misura di anni quattro di reclusione oltre la multa. Inoltre, il medesimo decreto-legge ha completamente ridisegnato il quadro normativo di riferimento: per quanto qui di interesse, meritano attenzione le modifiche apportate agli artt. 13 e 14 del Testo unico sugli stupefacenti, che concernono le tabelle contenenti le diverse sostanze oggetto di incriminazione nell’art. 73 (art. 1, commi 2 e 3, del citato decreto-legge); il comma 5-bis del medesimo art. 73, relativo alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità (art. 1, comma 24-ter, lettera b, del citato decreto-legge); l’art. 75 dello stesso Testo unico, concernente l’uso personale di sostanze stupefacenti (art. 1, comma 24-quater, del citato decreto-legge). A seguito del complesso sviluppo legislativo e giurisprudenziale sopra ricostruito, si è venuta a creare, in relazione alle droghe “pesanti”, una profonda frattura nel trattamento sanzionatorio tra minimo edittale del fatto di non lieve entità (otto anni) e massimo edittale del fatto lieve (quattro anni), ritenuta in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità garantiti dagli artt. 3 e 27 Cost., oltre che dall’art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dall’art. 3 della Convenzione dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Le doglianze dei rimettenti lamentano il rischio di sperequazioni punitive dovute allo iato sanzionatorio censurato, che costringe il giudice a punire con pene molto diverse tra loro casi non molto dissimili per offensività, ovvero a imporre pene sproporzionate, in eccesso o in difetto, in un numero rilevante di condotte. Al fine di rimediare a tale violazione dei principi costituzionali, europei e convenzionali, i giudici rimettenti chiedono a questa Corte di ripristinare un continuum punitivo tra le due fattispecie. Significativo in proposito risulta l’iter seguito nell’ordinanza di rimessione del Giudice dell’udienza preliminare presso il Tribunale di Rovereto. Egli rileva, anzitutto, un’identità di struttura delle fattispecie di cui al comma 1 e al comma 5 del citato art. 73, le quali si differenzierebbero solo per il carattere “lieve” o “non lieve” del fatto, ma sarebbero identificate dalle medesime condotte e dal medesimo oggetto materiale (le cosiddette droghe “pesanti”). L’identità di struttura denoterebbe una analoga configurazione delle due fattispecie astratte e «una progressione senza soluzione di continuità dell’offesa (dal fatto lieve al fatto non lieve)». Alla graduale progressività dell’offesa non corrisponderebbe, però, un’altrettanto graduale progressività della risposta sanzionatoria che, invece, è caratterizzata da un salto cospicuo, posto che la pena detentiva minima per il fatto non lieve è pari al doppio della pena massima stabilita per il fatto lieve. Di qui la questione di legittimità costituzionale e la richiesta rivolta a questa Corte di rimodulare l’entità della pena in modo tale da assicurare continuità sanzionatoria tra il comma 5 e il comma 1 dell’art. 73. Le questioni non sono ammissibili. Le due ipotesi di reato delineate rispettivamente dal comma 1 e dal comma 5 dell’art. 73 sono due fattispecie autonome, come è stato riconosciuto dalla Corte di cassazione nell’esercizio del proprio compito istituzionale di interpretazione e applicazione della legge in chiave nomofilattica (*ex plurimis* Corte di cassazione, sezione sesta penale, 24 novembre 2016-8 febbraio 2017, n. 5812; Corte di cassazione, sezione terza penale, 23 febbraio 2016-9 giugno 2016, n. 23882; Corte di cassazione, sezioni unite penali, 26 febbraio 2015-28 maggio 2015, n. 22471; Corte di cassazione, sezione quarta penale 24 ottobre 2014-28 novembre 2014, n. 49754). Deve rilevarsi però che, a differenza di quanto ritenuto dal giudice di Rovereto, non si tratta di due fattispecie del tutto omogenee. Benché nelle due disposizioni le condotte siano descritte in termini analoghi e l’oggetto materiale sia parzialmente sovrapponibile, nondimeno merita di essere rimarcato che il fatto di non lieve entità di cui al comma 1 del citato art. 73 riguarda le sole droghe “pesanti”, mentre il fatto di lieve entità di cui al comma 5 dello stesso art. 73 si caratterizza per l’indistinzione tra i diversi tipi di droghe. Vero è che le rilevate differenze tra i due reati non giustificano salti sanzionatori di entità così rilevante come quello attualmente presente nei diversi commi dell’art. 73. Tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dai rimettenti, a tale incongruenza può porsi rimedio attraverso

una pluralità di soluzioni tutte costituzionalmente legittime. Sicché, la determinazione del minimo edittale per il fatto non lieve *ex art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990*, in misura pari al massimo edittale del fatto lieve *ex art. 73, comma 5, dello stesso decreto*, non costituisce l'unica soluzione in armonia con la Costituzione. Né può ritenersi imposto, dal punto di vista costituzionale, che a continuità dell'offesa debba necessariamente corrispondere una continuità della risposta sanzionatoria. In particolare, deve rilevarsi che la tenuità o la levità del fatto possono essere (e sono) prese in considerazione dal legislatore a diverso titolo e con effetti che possono determinare "spazi di discrezionalità discontinua" nel trattamento sanzionatorio. Più precisamente simile discontinuità può corrispondere a una ragionevole esigenza di politica criminale volta a esprimere, attraverso un più mite trattamento sanzionatorio, una maggiore tolleranza verso i comportamenti meno lesivi e, viceversa, manifestare una più ferma severità, con sanzioni autonome più rigorose, nei confronti di condotte particolarmente lesive. Questa Corte ritiene, dunque, che la divaricazione – venutasi a creare a seguito del d.l. n. 36 del 2014, come modificato dalla legge di conversione – tra il minimo edittale di pena previsto dal comma 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e il massimo edittale della pena comminata dal comma 5 dello stesso articolo – ha raggiunto un'ampiezza tale da determinare un'anomalia sanzionatoria rimediabile con plurime opzioni legislative. Conseguentemente, «il "rispetto della priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario" (sentenza n. 23 del 2013) comporta una dichiarazione di inammissibilità delle questioni» (sentenza n. 279 del 2013). Tenuto conto dell'elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti, non può non formularsi un pressante auspicio affinché il legislatore proceda 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".

2.2.7. L'aumento di pena per la recidiva reiterata

“Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005, questa Corte, posta di fronte a numerose questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., sollevate nel presupposto che la recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. fosse obbligatoria, ne ha dichiarato, con la sentenza n. 192 del 2007, l'inammissibilità considerando che esistevano invece solidi argomenti per ritenere tale recidiva facoltativa. Secondo la Corte, una volta caduto tale presupposto, il giudice sarebbe tenuto ad applicare «l'aumento di pena previsto per la recidiva reiterata solo qualora ritenga il nuovo episodio delittuoso concretamente significativo – in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, ed avuto riguardo ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. – sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo». Ciò posto, ha aggiunto la Corte, «allorché la recidiva reiterata concorra con una o più attenuanti, è possibile sostenere che il giudice debba procedere al giudizio di bilanciamento – soggetto al regime limitativo di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. – unicamente quando, sulla base dei criteri dianzi ricordati, ritenga la recidiva reiterata effettivamente idonea ad influire, di per sé, sul trattamento sanzionatorio del fatto per cui si procede; mentre, in caso contrario, non vi sarà luogo ad alcun giudizio di comparazione: rimanendo con ciò esclusa la censurata elisione automatica delle circostanze attenuanti» (sentenza n. 192 del 2007; successivamente, ordinanze n. 171 del 2009, n. 257, n. 193, n. 90 e n. 33 del 2008, n. 409 del 2007). L'indicazione è stata accolta dalla giurisprudenza di legittimità con l'affermazione che è comunque «compito del giudice, quando la contestazione concerna una delle ipotesi contemplate dai primi quattro commi dell'art. 99 c.p. e quindi anche nei casi di recidiva reiterata (rimane esclusa [...] l'ipotesi "obbligatoria" del quinto comma), quello di verificare in concreto se la reiterazione dell'illecito sia effettivo sintomo di riprovevolezza e pericolosità, tenendo conto, secondo quanto precisato dalla indicata giurisprudenza costituzionale e di legittimità, della natura dei reati, del tipo di devianza di cui sono il segno, della qualità dei comportamenti, del margine di offensività delle condotte, della distanza temporale e del livello di omogeneità esistente fra loro, dell'eventuale occasionalità della ricaduta e di ogni altro possibile parametro individualizzante significativo della personalità del reo e del grado di colpevolezza, al di là del mero ed indifferenziato riscontro formale dell'esistenza di precedenti penali» (Corte di cassazione, sezioni unite, 27 maggio 2010, n. 35738). Anche successivamente le Sezioni unite, chiamate a pronunciarsi su profili diversi della disciplina della recidiva, hanno ribadito l'indirizzo secondo cui la recidiva è «produttiva di effetti unicamente se il giudice ne accerti i requisiti costitutivi e la dichiari, verificando non solo l'esistenza del presupposto formale rappresentato dalla previa condanna (presupposto che, nel caso di recidiva obbligatoria, è necessario e sufficiente), ma anche, nel caso di recidiva facoltativa, del presupposto sostanziale, costituito dalla maggiore colpevolezza e dalla

più elevata capacità a delinquere del reo, da accertarsi discrezionalmente» (Corte di cassazione, sezioni unite, 24 febbraio 2011, n. 20798). Tenuto conto dei precedenti penali, due sono le caratteristiche personali che il giudice deve valutare per decidere sulla recidiva: la pericolosità e la colpevolezza, intesa questa come rimproverabilità soggettiva per l'atteggiamento antidoveroso della volontà. È questo atteggiamento che nel caso di recidiva potrebbe essere particolarmente censurabile, e giustificare così l'aggravante; infatti se ne potrebbe dedurre l'insensibilità dell'imputato nei confronti di precedenti condanne e dell'implicito monito a non violare più la legge, in esse contenuto. Insomma, come hanno precisato questa Corte e le Sezioni unite della Corte di cassazione, è la "maggiore colpevolezza" dell'imputato che, unitamente alla sua pericolosità, dà fondamento alla recidiva". Così la sentenza n. 120.

2.2.8. Il bilanciamento delle circostanze (il divieto di prevalenza della circostanza attenuante speciale di cui all'art. 219, terzo comma, legge fallimentare, sulla recidiva reiterata)

La sentenza n. 205 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, della legge fallimentare (r.d. n. 267 del 1942) sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen. Il citato articolo 219 prevede una circostanza attenuante ad effetto speciale, che comporta una riduzione della pena base fino al terzo, nel caso in cui i fatti previsti negli artt. 216 (bancarotta fraudolenta), 217 (bancarotta semplice) e 218 (ricorso abusivo al credito) "hanno cagionato un danno patrimoniale di speciale tenuità". Quando però questa attenuante concorre con l'aggravante della recidiva reiterata prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., la diminuzione è impedita dalla norma censurata dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. Preliminarmente, la Corte ha ricordato che "l'attuale formulazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione legislativa dei criteri di bilanciamento (...) che ha esteso il giudizio di comparazione alle circostanze autonome o indipendenti e a quelle inerenti alla persona del colpevole", consentendo "il riequilibrio di alcuni eccessi di penalizzazione" e rendendo "modificabili, attraverso il giudizio di comparazione, le cornici edittali di alcune ipotesi circostanziali, di aggravamento o di attenuazione, sostanzialmente diverse dai reati base", ipotesi per le quali il legislatore solitamente prevede "pene di specie diversa o di pene della stessa specie, ma con limiti edittali indipendenti da quelli stabiliti per il reato base (sentenza n. 251 del 2012; in seguito, sentenze n. 106 e n. 105 del 2014, n. 74 del 2016)". È stato, altresì, ricordato che per evitare alcune incongruenze derivanti dal meccanismo descritto, il legislatore è intervenuto con regole derogatorie – come è avvenuto con l'aggravante della finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico – per impedire o attenuare il bilanciamento della circostanza c.d. privilegiata, di regola un'aggravante, "in modo da escludere la soccombenza di tale circostanza nella comparazione con le attenuanti (sentenza n. 251 del 2012; in seguito, sentenze n. 106 e n. 105 del 2014, n. 74 del 2016)". Tale è anche il risultato perseguito con la disposizione censurata, rispetto alla quale si pone lo stesso quesito valido anche per le altre ipotesi derogatorie, e cioè la loro sindacabilità da parte della Corte "soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (sentenza n. 68 del 2012)". La Corte – similmente a quanto deciso con le sentenze n. 251 del 2012 e n. 105 del 2014 rispettivamente con riferimento all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e all'art. 648, secondo comma, cod. pen., – ha ritenuto manifestamente irragionevoli le conseguenze sanzionatorie derivanti dal divieto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 sulla recidiva reiterata. Infatti, il trattamento sanzionatorio, significativamente più mite, assicurato ai fatti di bancarotta che hanno determinato un danno patrimoniale di particolare tenuità, "esprime una dimensione offensiva che la norma censurata non pare tenere in considerazione in quanto enfatizza in modo abnorme componenti soggettive riconducibili alla recidiva reiterata, a detrimento delle componenti oggettive del reato (sentenza n. 251 del 2012)". In altri termini, due fatti – quello di bancarotta fraudolenta e quello di bancarotta fraudolenta che ha cagionato alla massa dei creditori un danno patrimoniale di speciale tenuità – che lo stesso assetto legislativo riconosce diversi sul piano dell'offesa, vengono ricondotti, in virtù dell'art. 69, comma quarto, cod. pen. descritto, alla medesima cornice edittale, determinando la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., "che pone il fatto alla base della responsabilità penale (sentenze n. 251 del 2012 e n. 249 del 2010) (sentenza n. 105 del 2014)". Come è stato già rilevato da questa Corte, "la recidiva reiterata riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, ed è da ritenere che questi, pur essendo pertinenti al reato, non possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo: il principio di offensività è

chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base e alle circostanze, ma anche rispetto a tutti gli istituti che incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale. Se così non fosse, la rilevanza dell'offensività della fattispecie base potrebbe risultare 'neutralizzata' da un processo di individualizzazione prevalentemente orientato sulla colpevolezza e sulla pericolosità (sentenza n. 251 del 2012) (sentenza n. 105 del 2014)". È stata dichiarata fondata, infine, anche la censura relativa alla violazione del principio di proporzionalità della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), in quanto nel caso in esame è emerso il carattere palesemente sproporzionato del trattamento sanzionatorio determinato dall'innesto della deroga al giudizio di bilanciamento sull'assetto delineato dall'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942, col conseguente contrasto delle norme censurate anche con la finalità rieducativa della pena, che implica "un costante 'principio di proporzione' tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 341 del 1994)". Sul punto la Corte ha così argomentato: "L'art. 69, quarto comma, cod. pen., infatti, nel precludere la prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva reiterata, realizza una deroga rispetto a un principio generale che governa la complessa attività commisurativa della pena da parte del giudice, saldando i criteri di determinazione della pena base con quelli mediante i quali essa, secondo un processo finalisticamente indirizzato dall'art. 27, terzo comma, Cost., diviene adeguata al caso di specie anche per mezzo dell'applicazione delle circostanze (sentenze n. 251 del 2012 e n. 183 del 2011) (sentenze n. 106 e n. 105 del 2014). Nel caso in esame, infatti, il divieto legislativo di soccombenza della recidiva reiterata rispetto all'attenuante di cui all'art. 219, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 impedisce il necessario adeguamento, che dovrebbe avvenire attraverso l'applicazione della pena stabilita dal legislatore per la bancarotta fraudolenta con un danno patrimoniale di speciale tenuità. Come è stato già affermato da questa Corte, la legittimità, in via generale, di trattamenti differenziati per il recidivo, ossia per un soggetto che delinque volontariamente pur dopo aver subito un processo ed una condanna per un delitto doloso, manifestando l'insufficienza, in chiave dissuasiva, dell'esperienza diretta e concreta del sistema sanzionatorio penale (sentenza n. 249 del 2010), non sottrae allo scrutinio di legittimità costituzionale le singole previsioni (sentenze n. 251 del 2012, n. 106 e n. 105 del 2014)".

2.2.9. La non punibilità per particolare tenuità del fatto e le circostanze attenuanti della particolare tenuità del danno o del pericolo – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 207 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 13, 25 e 27 Cost., dell'art. 131-*bis*, cod. pen. (inserito dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2015) nella parte in cui – escludendo la punibilità quando l'offesa è di particolare tenuità – non si applica all'ipotesi della ricettazione attenuata per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 648, comma 2, cod. pen., in ragione del limite massimo della pena astrattamente superiore ad anni cinque. In via preliminare, la Corte, richiamando la sentenza n. 68 del 2012, ha ribadito la differenza esistente tra le circostanze attenuanti del fatto di speciale o di particolare tenuità, come quella di cui all'art. 648, comma 2, cod. pen., e la nuova causa di non punibilità introdotta con la norma censurata. All'asserita disparità di trattamento della ricettazione attenuata (che, come detto, non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 131-*bis*, cod. pen. essendo prevista una pena edittale nel massimo superiore a 5 anni) rispetto ad altri fatti rientranti nell'ambito di applicazione della norma censurata, in quanto puniti con pena nel massimo edittale non superiore a cinque anni, e tuttavia reputati capaci di creare allarme sociale, è stato replicato che il rimettente ha messo a raffronto fattispecie eterogenee (tra i quali, reati contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro la fede pubblica, contro l'incolumità individuale, contro la libertà personale ed altri) inidonee a fungere da *tertia comparationis* "sia per quanto attiene alla loro struttura, sia anche, per la maggior parte di esse, per quanto attiene ai beni tutelati". La stessa previsione del limite di pena di 5 anni, ai fini dell'applicazione dell'art. 131-*bis*, è stata ritenuta non irragionevole né arbitraria poiché "rientra nella logica del sistema penale che, nell'adottare soluzioni diversificate, vengano presi in considerazione determinati limiti edittali, indicativi dell'astratta gravità dei reati; e l'individuazione di tali limiti (così come, nel caso in esame, l'indicazione del limite relativo alla causa di non punibilità) è frutto di un apprezzamento che spetta al legislatore". Già la sentenza n. 140 del 2009 aveva chiarito che "l'estensione di cause di non punibilità, le quali costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono la norma generale e quelle che viceversa sorreggono la norma derogatoria: un giudizio che [...] appartiene primariamente al legislatore". La Corte, infine, nel ribadire che in materia penale l'esercizio della discrezionalità legislativa è in gran parte sottratto al suo sindacato, ha, tuttavia, ricordato al legislatore che, una volta rilevata l'esigenza di intervenire su trattamenti penali

generalmente avvertiti come iniqui, egli non può non farsene carico.

2.2.10. La non abitualità quale requisito per l'applicabilità della causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto

L'ordinanza n. 279 ha dichiarato in parte manifestamente infondate e in parte manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost., dell'art. 1, comma 1, lett. m), della legge n. 67 del 2014 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), e dell'art. 131-bis, primo e terzo comma, cod. pen., che subordinano l'applicabilità della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto al requisito della non abitualità del comportamento dell'autore del reato. La Corte ha chiarito 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". Tuttavia, "l'aver condizionato la non punibilità anche attraverso un dato soggettivo, costituito dalla non abitualità del comportamento penalmente illecito, non contrasta con il principio di uguaglianza, perché il trattamento diverso è collegato a una situazione giuridica diversa". D'altra parte, la necessità che la fattispecie penale sia ancorata al "fatto commesso, e non a una mera manifestazione sintomatologica di pericolosità sociale, non significa negare qualunque rilevanza alla condotta dell'imputato antecedente, contemporanea o successiva alla commissione del fatto". Tale condotta, infatti, risulta rilevante dalla disciplina della pena, ai sensi dell'art. 133 cod. pen., oltre che dalla disciplina della recidiva quando si tratta di condotta antecedente alla commissione del fatto. In altri termini, un comportamento penalmente illecito con caratteristiche di abitualità, specie se costituito da una recidiva specifica e reiterata, può essere rilevante non solo ai fini della determinazione della pena ma può rilevare anche per determinare la punibilità di un fatto che, seppure di particolare tenuità, costituisce comunque reato. In conclusione, la Corte ha ritenuto che "l'aver subordinato la causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto alla non abitualità del comportamento illecito non viola il principio di uguaglianza, dato che anche in presenza di fatti analoghi le ineguali condizioni soggettive giustificano il diverso trattamento penale, e per lo stesso motivo non è irragionevole e non risulta in contrasto con gli artt. 25 e 27 Cost."

2.2.11. Le sanzioni pecuniarie fisse e proporzionali (il delitto di procurato ingresso illegale di stranieri)

La sentenza n. 142 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., dell'art. 12, commi 3 e 3-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 nella parte in cui prevede sanzioni pecuniarie fisse per il delitto di procurato ingresso illegale di cittadini stranieri nel territorio dello Stato (segnatamente nella misura di una somma per ogni persona trasportata pari a euro 15.000 di multa, nell'ipotesi base di cui al comma 3, e a euro 25.000 di multa, nell'ipotesi aggravata di cui al comma 3-ter). La Corte non ha ravvisato alcun profilo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà del trattamento sanzionatorio previsto dalle disposizioni censurate in quanto esse, diversamente da quanto sostenuto dal giudice *a quo*, non prevedono pene pecuniarie «fisse», ma «proporzionali». Queste ultime, infatti, non sono stabilite in misura predeterminata, invariabile e insensibile alle circostanze di fatto ma, al contrario, sono commisurate alla loro gravità poiché è previsto un metodo di computo della multa basato sulla moltiplicazione di un importo fisso per un coefficiente variabile, costituito dal numero di cittadini stranieri di cui il soggetto responsabile ha procurato l'ingresso illegale nel territorio italiano. Per costante giurisprudenza costituzionale, dalla qualificazione delle pene pecuniarie come «proporzionali» consegue che esse, "in quanto commisurate alla gravità dell'offesa, si accordano – in linea generale – ai principi di uguaglianza, legalità, personalità e individualizzazione della pena e rispondono alle prescrizioni dell'art. 27 Cost., il quale esige che le pene tendano alla rieducazione del condannato (sentenze n. 167 del 1971 e n. 15 del 1962; ordinanze n. 91 del 2008, n. 475 del 2002 e n. 200 del 1993)". La Corte, poi – dopo aver rilevato che la suddetta proporzionalità della pena pecuniaria consente di evitare inaccettabili "livellamenti sanzionatori" contrastanti con il principio di individualizzazione della pena, insito nell'ordinamento costituzionale (sent. n. 50 del 1980) – ha ritenuto che i fattori utilizzati per determinare l'entità della pena risultano essere ragionevoli e proporzionati e non esorbitanti dalla discrezionale determinazione delle sanzioni da parte del legislatore "dal momento che i beni giuridici tutelati non si limitano a quelli dell'ordine

pubblico e della sicurezza dei confini, ma abbracciano anche i diritti fondamentali delle persone trasportate o illegalmente introdotte nel territorio dello Stato italiano, le quali non di rado sono esposte a pericolo di vita e di incolumità fisica nonché a trattamenti inumani e degradanti, a scopo di profitto”. La Corte – infine – ha ricordato che l’affermazione in base alla quale non sono illegittime le pene pecuniarie fisse, se accanto a esse il legislatore ha previsto pene detentive dotate di una forbice edittale di ampiezza significativa, da irrogare congiuntamente alle prime (ordinanze n. 91 del 2008 e n. 475 del 2002), “vale, a maggior ragione, quando a essere accompagnate da pene detentive modulabili sono le sanzioni pecuniarie proporzionali, come quelle prescritte dalle disposizioni in esame, che a differenza di quelle fisse sono di per se stesse caratterizzate da un certo grado di variabilità in ragione dell’offensività del fatto”.

2.3. La confisca

2.3.1. La confisca per equivalente

2.3.1.1. La natura giuridica

“Questa Corte non ha motivo di discostarsi dalla premessa argomentativa da cui muove il rimettente, sulla natura penale, ai sensi dell’art. 7 della CEDU, della confisca per equivalente. Con quest’ultima espressione si indica una particolare misura di carattere ablativo che il legislatore appronta per il caso in cui, dopo una condanna penale, non sia possibile eseguire la confisca diretta dei beni che abbiano un «rapporto di pertinenzialità» (ordinanze n. 301 e n. 97 del 2009) con il reato. Mentre quest’ultimo strumento, reagendo alla pericolosità indotta nel reo dalla disponibilità di tali beni, assolve a una funzione essenzialmente preventiva, la confisca per equivalente, che raggiunge beni di altra natura, «palesa una connotazione prevalentemente afflittiva ed ha, dunque, una natura “eminentemente sanzionatoria”» (ordinanza n. 301 del 2009). È infatti noto che il mero effetto ablativo connesso all’istituto della confisca non vale di per sé a segnare la natura giuridica della misura, perché «la confisca non si presenta sempre di eguale natura e in unica configurazione, ma assume, in dipendenza delle diverse finalità che la legge le attribuisce, diverso carattere, che può essere di pena come anche di misura non penale» (sentenza n. 46 del 1964). La confisca per equivalente prevista dall’art. 187-sexies impugnato condivide il tratto essenziale proprio delle altre ipotesi di confisca di valore finora vagliate dalla giurisprudenza di legittimità e anche da questa Corte (ordinanze n. 301 e n. 97 del 2009), con specifico riferimento al caso regolato dall’art. 322-ter del codice penale. Essa si applica a beni che non sono collegati al reato da un nesso diretto, attuale e strumentale, cosicché la privazione imposta al reo risponde a una finalità di carattere punitivo, e non preventivo. Del resto lo stesso legislatore si mostra consapevole del tratto afflittivo e punitivo proprio della confisca per equivalente, al punto da non prevederne la retroattività per i fatti che continuano a costituire reato (art. 187 del d.lgs. n. 58 del 1998)”. Così la sentenza n. 68.

2.3.1.2. La pena ai sensi dell’art. 7 della CEDU e l’autonomia dell’illecito amministrativo dal diritto penale

“Questa asserzione [*n.d.r.* che l’estensione dello statuto costituzionale della pena alle sanzioni che l’ordinamento nazionale qualifica come amministrative sia contraria ai principi di legalità dei reati e di sussidiarietà] si basa sull’erroneo convincimento che l’attribuzione di una garanzia propria della pena implichi l’assegnazione di una certa misura sanzionatoria al campo del diritto penale, con riferimento non soltanto a tale forma di tutela ma anche a qualsiasi altro effetto. Se così fosse, vi sarebbe indubbiamente una frizione con il principio costituzionale di sussidiarietà, il quale continua invece ad assicurare «l’autonomia dell’illecito amministrativo dal diritto penale» (sentenza n. 49 del 2015). Al contrario, il recepimento della CEDU nell’ordinamento giuridico si muove nel segno dell’incremento delle libertà individuali, e mai del loro detrimento (sentenza n. 317 del 2009), come potrebbe invece accadere nel caso di un definitivo assorbimento dell’illecito amministrativo nell’area di ciò che è penalmente rilevante. Fermo restando l’obbligo, discendente dall’art. 117, primo comma, Cost., di estendere alla “pena”, ai sensi dell’art. 7 della CEDU, tutte le tutele previste dalla Convenzione, e quelle soltanto (sentenza n. 43 del 2017), l’illecito continua a rivestire per ogni altro aspetto carattere amministrativo (sentenza n. 49 del 2015). Così la sentenza n. 68.

2.3.1.3. La sanzione amministrativa della confisca prevista dall'art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998 (applicazione retroattiva)

La sentenza n. 68 ha dichiarato, tra l'altro, inammissibili per erroneo presupposto interpretativo le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in relazione agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 che ha previsto l'applicazione delle proprie disposizioni anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge che le ha depenalizzate, quando il relativo procedimento penale non sia stato definito. La citata legge, nel depenalizzare una serie di condotte prima considerate reato, ha riformulato in particolare l'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 sull'abuso di informazioni privilegiate, prevedendo la punizione con una sanzione amministrativa pecuniaria e introducendo una nuova ipotesi di confisca per equivalente, posto che in precedenza l'art. 180 del d.lgs. n. 58 del 1998 prevedeva la sola confisca diretta. La normativa impugnata, poi, ha previsto l'applicazione della confisca per equivalente anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, purché il procedimento penale non sia stato definito, mentre un'analogo retroattività non è stata introdotta per i fatti di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato che continuano a costituire reato e per i quali la confisca per equivalente, prevista dall'art. 187 del d.lgs. n. 58 del 1998, come modificato dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge n. 62 del 2005, trova applicazione solo rispetto alle condotte realizzate nella vigenza della normativa sopravvenuta. In altri termini, la disposizione censurata contiene una norma transitoria che disciplina l'applicabilità del nuovo trattamento sanzionatorio ai fatti pregressi che, seppur non costituenti più reato, mantengono profili di anti-giuridicità sanzionati in via amministrativa. La Corte, pur condividendo la tesi sostenuta dal giudice *a quo* sulla natura di sanzione penale della confisca per equivalente regolata dall'art. 187-sexies, comma 2, del d.lgs. n. 58 del 1998 e sulla conseguente applicabilità dell'art. 25, secondo comma, Cost. in punto di divieto di retroattività, non ha condiviso l'idea che sia in ogni caso costituzionalmente vietato applicare retroattivamente la confisca per equivalente. La Corte, infatti, ha ricordato che l'art. 7 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea, disciplina il fenomeno della successione di leggi penali nel tempo e prevede non solo il divieto di applicazione retroattiva della norma più sfavorevole ma anche il principio della necessaria applicazione della *lex mitior* (salvo le deroghe che la Corte ha reputato conformi alla CEDU, ma che certamente non concernono il regime sanzionatorio: sentenza n. 236 del 2011). Spetta, pertanto, al rimettente il compito di verificare in concreto se il sopraggiunto trattamento sanzionatorio – non basato esclusivamente sulla qualificazione giuridica della sanzione come amministrativa ma assunto nel suo complesso e dunque comprensivo della confisca per equivalente – sia, in quanto di maggior favore, applicabile al fatto pregresso, ovvero se esso in concreto presenti un carattere maggiormente afflittivo.

2.3.2. La confisca di beni intestati a terzi (rinvio)

Si veda in *L'ordinamento giurisdizionale – L'interpretazione costituzionalmente orientata*

2.4. La prescrizione in materia penale

2.4.1. La prescrizione in materia penale (natura e ratio)

“...la prescrizione, pur potendo assumere una valenza anche processuale, in rapporto alla garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), costituisce, nel vigente ordinamento, un istituto di natura sostanziale (*ex plurimis*, sentenze n. 324 del 2008 e n. 393 del 2006, nonché, più di recente, ordinanza n. 24 del 2017): istituto la cui *ratio* «si collega preminentemente, da un lato, all'“interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato, [...] l'allarme della coscienza comune” (sentenze n. 393 del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999); dall'altro, “al ‘diritto all'oblio’ dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela” (sentenza n. 23 del 2013)» (sentenza n. 143 del 2014). Tali finalità si riflettono nella tradizionale correlazione del tempo necessario a prescrivere al livello della pena edittale, indicativo della gravità astratta del reato e del suo disvalore nella coscienza sociale: correlazione divenuta, peraltro, ancor più stretta e diretta a seguito della legge n. 251 del 2005”. Così la sentenza n. 265.

2.4.2. La prescrizione quale istituto di natura sostanziale assoggettato al principio di legalità, tratto costitutivo degli ordinamenti costituzionali di civil law

“...Inoltre questa Corte osserva che la sentenza resa in causa Taricco ha escluso l’incompatibilità della regola lì affermata rispetto all’art. 49 della Carta di Nizza con riguardo al solo divieto di retroattività, mentre non ha esaminato l’altro profilo proprio del principio di legalità, ovvero la necessità che la norma relativa al regime di punibilità sia sufficientemente determinata. È questa un’esigenza comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, presente anche nel sistema di tutela della CEDU, e come tale incarna un principio generale del diritto dell’Unione (si veda la già citata sentenza 12 dicembre 1996, in cause C-74/95 e C-129/95). Anche se si dovesse ritenere che la prescrizione ha natura processuale, o che comunque può essere regolata anche da una normativa posteriore alla commissione del reato, ugualmente resterebbe il principio che l’attività del giudice chiamato ad applicarla deve dipendere da disposizioni legali sufficientemente determinate. In questo principio si coglie un tratto costitutivo degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri di *civil law*. Essi non affidano al giudice il potere di creare un regime legale penale, in luogo di quello realizzato dalla legge approvata dal Parlamento, e in ogni caso ripudiano l’idea che i tribunali penali siano incaricati di raggiungere uno scopo, pur legalmente predefinito, senza che la legge specifichi con quali mezzi e in quali limiti ciò possa avvenire. Il largo consenso diffuso tra gli Stati membri su tale principio cardine della divisione dei poteri induce a ritenere che l’art. 49 della Carta di Nizza abbia identica portata, ai sensi dell’art. 52, paragrafo 4, della medesima Carta. Tuttavia, l’art. 325 del TFUE, pur formulando un obbligo di risultato chiaro e incondizionato, secondo quanto precisato dalla Corte di giustizia, omette di indicare con sufficiente analiticità il percorso che il giudice penale è tenuto a seguire per conseguire lo scopo. In questo modo però si potrebbe permettere al potere giudiziario di disfarsi, in linea potenziale, di qualsivoglia elemento normativo che attiene alla punibilità o al processo, purché esso sia ritenuto di ostacolo alla repressione del reato. Questa conclusione eccede il limite proprio della funzione giurisdizionale nello Stato di diritto quanto meno nella tradizione continentale, e non pare conforme al principio di legalità enunciato dall’art. 49 della Carta di Nizza. Se si ritiene che l’art. 325 del TFUE ha un simile significato resta allora da verificarne la coerenza con l’art. 49 della Carta di Nizza, che ha lo stesso valore dei Trattati (art. 6, paragrafo 1, del TUE), sotto il profilo della carente determinatezza della norma europea, quando interferisce con i diritti degli imputati in un processo penale”. Così l’ordinanza n. 24, che ha rinviato, in via pregiudiziale, alla Corte di Giustizia la soluzione di tre quesiti sull’interpretazione dell’art. 325, paragrafi 1 e 2, del medesimo Trattato, resa dalla sentenza Taricco della medesima Corte di giustizia.

2.4.3. segue: il rinvio pregiudiziale sull’art. 325 del TFUE come interpretato dalla sentenza Taricco

Con l’ordinanza n. 24 la Corte ha rinviato, in via pregiudiziale, alla Corte di Giustizia la soluzione di tre quesiti sull’interpretazione dell’art. 325, paragrafi 1 e 2, del medesimo Trattato, resa dalla sentenza Taricco della medesima Corte di giustizia. La Corte era stata investita da alcuni giudici che si trovavano ad applicare la prescrizione (in base agli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen.) nel corso di giudizi per frodi fiscali *ex d.lgs. n. 74 del 2000* che si sarebbero potuti concludere con una pronuncia di condanna. Senonché, i rimettenti rilevavano che, in base alla predetta sentenza Taricco, sussistevano le condizioni enunciate dall’art. 325, paragrafi 1 e 2, del TFUE (reati gravi e quantitativamente numerosi), in presenza delle quali il giudice, escludendo la prescrizione, avrebbe dovuto decidere nel merito. D’altra parte, i rimettenti dubitavano della compatibilità di questa soluzione con i principi supremi dell’ordine costituzionale italiano e con il rispetto dei diritti inalienabili della persona, espressi dagli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, con particolare riguardo al principio di legalità in materia penale, in quanto questo principio comporta che le scelte relative al regime della punibilità siano assunte esclusivamente dal legislatore mediante norme sufficientemente determinate e applicabili solo a fatti commessi quando esse erano già in vigore. Secondo i giudici rimettenti la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., che concerne anche le condotte anteriori alla data di pubblicazione della sentenza resa in causa Taricco, determinerebbe un aggravamento del regime della punibilità di natura retroattiva. Mancherebbe, inoltre, una normativa adeguatamente determinata, perché non è chiarito, né quando le frodi devono ritenersi gravi, né quando ricorre un numero così considerevole di casi di impunità da imporre la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen, cosicché la relativa determinazione viene rimessa al giudice. Così definito il *thema decidendum*, la Corte primariamente disegna le relazioni tra il diritto dell’Unione e l’ordinamento nazionale, improntate al

riconoscimento del primato del primo e della indefettibilità dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona. Dopo di che rileva che la regola tratta dall'art. 325 del TFUE con la sentenza resa in causa Taricco interferisce con il regime legale della prescrizione dei reati. Così argomenta: "Nell'ordinamento giuridico nazionale il regime legale della prescrizione è soggetto al principio di legalità in materia penale, espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost., come ripetutamente riconosciuto (da ultimo sentenza n. 143 del 2014). È perciò necessario che esso sia analiticamente descritto, al pari del reato e della pena, da una norma che vige al tempo di commissione del fatto. Si tratta infatti di un istituto che incide sulla punibilità della persona e la legge, di conseguenza, lo disciplina in ragione di una valutazione che viene compiuta con riferimento al grado di allarme sociale indotto da un certo reato e all'idea che, trascorso del tempo dalla commissione del fatto, si attenuino le esigenze di punizione e maturi un diritto all'oblio in capo all'autore di esso (sentenza n. 23 del 2013). È noto che alcuni Stati membri invece muovono da una concezione processuale della prescrizione, alla quale la sentenza resa in causa Taricco è più vicina, anche sulla base della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma ve ne sono altri, tra cui la Spagna (STC 63/2005, del 14 marzo), che accolgono una concezione sostanziale della prescrizione non differente da quella italiana. Pare utile osservare che su questo aspetto, che non riguarda direttamente né le competenze dell'Unione, né norme dell'Unione, non sussiste alcuna esigenza di uniformità nell'ambito giuridico europeo. Ciascuno Stato membro è perciò libero di attribuire alla prescrizione dei reati natura di istituto sostanziale o processuale, in conformità alla sua tradizione costituzionale. Questa conclusione non è stata posta in dubbio dalla sentenza resa in causa Taricco, che si è limitata a escludere l'applicazione dell'art. 49 della Carta di Nizza alla prescrizione, ma non ha affermato che lo Stato membro deve rinunciare ad applicare le proprie disposizioni e tradizioni costituzionali, che, rispetto all'art. 49 della Carta di Nizza e all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, risultano per l'imputato di maggior favore. Né ciò sarebbe consentito nell'ordinamento italiano quando esse esprimono un principio supremo dell'ordine costituzionale, come accade per il principio di legalità in campo penale in relazione all'intero ambito materiale a cui esso si rivolge". Posto, dunque, che il principio di legalità penale riguarda anche il regime legale della prescrizione, la Corte valuta se la regola tratta dalla sentenza resa in causa Taricco soddisfi il requisito della determinatezza, che per la Costituzione deve caratterizzare le norme di diritto penale sostanziale. Queste ultime devono essere formulate in termini chiari, precisi e stringenti, sia allo scopo di consentire alle persone di comprendere quali possono essere le conseguenze della propria condotta sul piano penale, sia allo scopo di impedire l'arbitrio applicativo del giudice. Si tratta di un principio che, come è stato riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia, appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri quale corollario del principio di certezza del diritto (sentenza 12 dicembre 1996 in cause C-74/95 e C-129/95, punto 25), ed è principio irrinunciabile del diritto penale costituzionale: "occorre infatti che la disposizione scritta con cui si decide quali fatti punire, con quale pena, e, nel caso qui a giudizio, entro quale limite temporale, permetta «una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo» (sentenza n. 5 del 2004)". Orbene, la Corte esclude che la persona imputata potesse ragionevolmente pensare, prima della sentenza resa in causa Taricco, che l'art. 325 del TFUE prescriveva al giudice di non applicare gli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. ove ne fosse derivata l'impunità di gravi frodi fiscali in danno dell'Unione in un numero considerevole di casi, ovvero la violazione del principio di assimilazione. Oltre a ciò, la Corte rileva il mancato rispetto della riserva di legge, con riguardo al potere del giudice, al quale non possono spettare scelte basate su discrezionali valutazioni di politica criminale. In particolare il tempo necessario per la prescrizione di un reato e le operazioni giuridiche da compiersi per calcolarlo devono essere il frutto dell'applicazione, da parte del giudice penale, di regole legali sufficientemente determinate. In caso contrario, il contenuto di queste regole sarebbe deciso da un tribunale caso per caso, cosa che è senza dubbio vietata dal principio di separazione dei poteri di cui l'art. 25, secondo comma, Cost. declina una versione particolarmente rigida nella materia penale. In tale prospettiva, dunque, secondo la Corte la regola enunciata dalla sentenza resa in causa Taricco non è idonea a delimitare la discrezionalità giudiziaria. Ricorda la Corte che "nell'ordinamento italiano, come anche nell'ordinamento europeo, l'attività giurisdizionale è soggetta al governo della legge penale; mentre quest'ultima, viceversa, non può limitarsi ad assegnare obiettivi di scopo al giudice". Tutto ciò considerato, la Corte avanza una soluzione che escluderebbe il conflitto tra la normativa europea e quella interna: la regola delineata nella sentenza Taricco sarebbe applicabile solo se compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, secondo una valutazione che spetta alle sole competenti autorità di quello Stato. E nell'ordinamento italiano ciò

avviene attraverso l'iniziativa del giudice che, chiamato ad applicare la regola, chiede alla Corte di saggiarne la compatibilità con i principi supremi dell'ordine costituzionale. In tale prospettiva, la Corte sottolinea che la stessa sentenza europea prescinde dalla compatibilità della regola con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano, ma pare aver demandato espressamente questo compito agli organi nazionali competenti. Infatti, il paragrafo 53 della sentenza afferma che, «se il giudice nazionale dovesse decidere di disapplicare le disposizioni nazionali di cui trattasi, egli dovrà allo stesso tempo assicurarsi che i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati». Il paragrafo 55 seguente aggiunge che la disapplicazione va disposta «con riserva di verifica da parte del giudice nazionale» in ordine al rispetto dei diritti degli imputati. Resterebbe in ogni caso ferma la responsabilità della Repubblica italiana per avere omesso di approntare un efficace rimedio contro le gravi frodi fiscali in danno degli interessi finanziari dell'Unione o in violazione del principio di assimilazione, e in particolare per avere compresso temporalmente l'effetto degli atti interruttivi della prescrizione. Grazie a questa soluzione, conforme al principio di leale cooperazione e di proporzionalità, verrebbe preservata l'identità costituzionale della Repubblica italiana senza compromettere le esigenze di uniforme applicazione del diritto dell'Unione. Infatti, l'impedimento del giudice nazionale ad applicare direttamente la regola enunciata dalla Corte non deriva da una interpretazione alternativa del diritto dell'Unione, ma esclusivamente dalla circostanza, in sé estranea all'ambito materiale di applicazione di quest'ultimo, che l'ordinamento italiano attribuisce alla normativa sulla prescrizione il carattere di norma del diritto penale sostanziale e la assoggetta al principio di legalità espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost. La Corte, poi, aggiunge che l'ordinamento italiano, nel caso di specie, realizza un più elevato livello di protezione rispetto a quello concesso agli imputati dall'art. 49 della Carta di Nizza e dall'art. 7 della CEDU, da salvaguardarsi secondo lo stesso diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 53 della Carta (viene anche spiegato in che cosa il caso esaminato differisce da quello deciso dalla Grande Sezione della Corte di giustizia con la sentenza 26 febbraio 2013 in causa C-399/11, Melloni, che ha escluso che un più elevato livello di protezione interno potesse portare a non applicare la normativa europea). Il primato del diritto dell'Unione non è posto in discussione, perché non è in questione la regola enunciata dalla sentenza in causa Taricco, e desunta dall'art. 325 del TFUE, ma solo l'esistenza di un impedimento di ordine costituzionale (scilicet la prescrizione in Italia appartiene al diritto penale sostanziale, e soggiace perciò al principio di legalità in materia penale) alla sua applicazione diretta da parte del giudice. In conclusione, la Corte afferma: “appare proporzionato che l'Unione rispetti il più elevato livello di protezione accordato dalla Costituzione italiana agli imputati, visto che con ciò non viene sacrificato il primato del suo diritto”. Alla luce di tale ragionamento, la Corte formula i seguenti quesiti alla Corte di Giustizia:

“se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata; se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità;

se la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro”.

2.4.4. L'equiparazione del termine di prescrizione per il delitto, doloso e colposo, di crollo di costruzioni o altro disastro

La sentenza n. 265 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 6 della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo (art. 449, in riferimento all'art. 434 cod. pen.) è raddoppiato, comportando una sua equiparazione con quello della corrispondente fattispecie dolosa. In via preliminare, la Corte ha ricordato che mentre nel disegno originario del codice penale il tempo di prescrizione dei reati era determinato tramite la loro ripartizione in sei "fasce di gravità", decrescente in base alla pena edittale massima, a ciascuna delle quali corrispondeva un termine prescrizionale via via più ridotto, la legge n. 251 del 2005, nel riformare l'istituto della prescrizione, ha sostituito al criterio "per fasce" una regola unitaria. In base ad essa, il tempo necessario a prescrivere è pari al massimo della pena edittale dei singoli reati, salva la previsione di una soglia minima, pari a sei anni per i delitti e a quattro anni per le contravvenzioni (art. 157, primo comma, cod. pen., come novellato), e salva la possibilità per il legislatore di introdurre dei correttivi, come il raddoppio dei termini di prescrizione nel caso di reati che suscitano particolare allarme sociale o richiedono complesse indagini probatorie, previsto proprio per i cosiddetti disastri colposi. L'applicazione di tali regole ha determinato, in taluni casi, delle anomalie, quali la previsione di termini di prescrizione della fattispecie colposa più lunghi di quello della corrispondente ipotesi dolosa, come nel caso del delitto di incendio (previsto, quanto all'ipotesi dolosa, dall'art. 423 cod. pen. e da questo punito con la reclusione da tre a sette anni). Al riguardo, la Corte ha ricordato che con la sentenza n. 143 del 2014 tale anomalia è stata ritenuta in contrasto con l'art. 3 Cost., con conseguente dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il raddoppio del termine di prescrizione del delitto di incendio colposo (art. 449, in riferimento all'art. 423 cod. pen.). In tale occasione era stato affermato che "la prescrizione, pur potendo assumere una valenza anche processuale, in rapporto alla garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), costituisce, nel vigente ordinamento, un istituto di natura sostanziale (*ex plurimis*, sentenze n. 324 del 2008 e n. 393 del 2006, nonché, più di recente, ordinanza n. 24 del 2017): istituto la cui *ratio* si collega preminentemente, da un lato, all'interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato, [...] l'allarme della coscienza comune (sentenze n. 393 del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999); dall'altro, al 'diritto all'oblio' dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela (sentenza n. 23 del 2013) (sentenza n. 143 del 2014)". Era stato, però, evidenziato che la regola generale che lega il tempo necessario per la prescrizione al livello edittale della pena "non è, di certo, inderogabile da parte del legislatore, non potendo in essa scorgersi un momento necessario di attuazione – o di salvaguardia – dei principi costituzionali (sentenza n. 455 del 1998, ordinanza n. 288 del 1999)", ma è modificabile discrezionalmente dal legislatore, seppur nel rispetto del principio di ragionevolezza e in modo tale da non determinare ingiustificabili sperequazioni di trattamento tra fattispecie omogenee, come invece avvenuto nel caso del reato di incendio. La Corte, tuttavia, ha ritenuto che l'esito di illegittimità costituzionale sancito con la menzionata sentenza non può valere anche nel caso dei disastri colposi in quanto è presente un evidente tratto differenziale. Nella specie, infatti, il meccanismo del raddoppio rende il termine di prescrizione della fattispecie colposa – non già (nettamente) più lungo di quello della fattispecie dolosa, come nel caso dell'incendio – ma esattamente uguale ad esso. In particolare, la Corte ha evidenziato che non è stata mai richiesta come inderogabile la previsione per l'ipotesi colposa di un termine diverso e più breve di quello valevole per la versione dolosa del medesimo reato. Anzi, già prima della legge 251 del 2005 era possibile che il termine di prescrizione risultasse uguale nelle due ipotesi, come avveniva per il reato di incendio; tale possibilità, inoltre, può accadere anche dopo l'abbandono del criterio "per fasce" da parte della legge n. 251 del 2005, permanendo nell'ordinamento – indipendentemente dal censurato meccanismo del raddoppio – un ragguardevole numero di casi di equiparazione per effetto della soglia dei sei anni, quale termine minimo di prescrizione dei delitti (art. 157, primo comma, cod. pen.) che finisce per accomunare fattispecie punite con pene massime sensibilmente differenziate, ma comunque non superiori a sei anni, tanto se realizzate con dolo quanto se commesse con colpa, che si prescrivono nello stesso termine (sei anni appunto). La Corte, infine, ha evidenziato che per aversi contrasto con l'art. 3 Cost. non giova richiamare la natura sostanziale dell'istituto della prescrizione insieme all'esigenza di diversificare il trattamento di situazioni obiettivamente dissimili. Infatti, a differenziare la fattispecie dolosa da quella colposa, assicurando la proporzionalità del trattamento sanzionatorio al disvalore del fatto, provvede la pena, non essendo necessario che a ciò si aggiunga, sempre e comunque, quella dei termini di

prescrizione. Al legislatore non è precluso di ritenere, nella sua discrezionalità, che in rapporto a determinati delitti colposi la “resistenza all’oblio” nella coscienza sociale 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.

2.5. L’intangibilità del giudicato penale e la deroga per il caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale (inapplicabilità alle sanzioni amministrative qualificabili come penali ai sensi del diritto convenzionale)

La sentenza n. 43 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, sollevata in via incidentale in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost. (oltreché, all’art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con gli artt. 6 e 7 della CEDU, così come interpretati dalla Corte di Strasburgo, sul quale si veda in: Diritto interno e sistema CEDU). Secondo il rimettente la disposizione impugnata – in base alla quale «[q]uando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali» - sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la propria applicabilità alle sentenze irrevocabili con le quali è stata inflitta una sanzione amministrativa qualificabile come “penale” ai sensi del diritto convenzionale. Secondo la Corte, l’intervento additivo richiesto dal giudice rimettente poggia su un erroneo presupposto: “ossia, che le garanzie previste dal diritto interno per la pena – tra le quali lo stesso art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 nell’interpretazione consolidatasi nel diritto vivente – debbano valere anche per le sanzioni amministrative, qualora esse siano qualificabili come sostanzialmente penali ai (soli) fini dell’ordinamento convenzionale. Viceversa, [...] l’ordinamento nazionale può apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle convenzionali, riservandole alle sole sanzioni penali, così come qualificate dall’ordinamento interno. In tale contesto di coesistenza, e non di assimilazione, tra le garanzie interne e quelle convenzionali, si pone dunque la peculiare tutela di cui all’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, e la sua applicazione alle sole ipotesi di sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità di norme penali, e non anche di norme amministrative”. La Corte, poi, con riferimento alle censure chiarisce: “La portata dell’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, è stata estesa dalla consolidata giurisprudenza di legittimità includendovi anche le norme penali sanzionatorie, in un sistema normativo che prevede una fase esecutiva della sanzione, non ancora esaurita al momento della sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale. In un tale contesto, garante della legalità della pena è il giudice dell’esecuzione, cui compete di ricondurre la pena inflitta a legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 maggio 2014, n. 42858). Evidente risulta la differenza rispetto alle sanzioni amministrative qui in discussione, in cui sia la loro comminatoria sia la relativa fase esecutiva obbediscono a principi affatto differenti, in cui il giudice preposto è investito della sola cognizione del titolo esecutivo. L’incomparabilità delle situazioni a confronto non solo comporta l’infondatezza della censura *ex* art. 3 Cost., ma evidenzia anche le ragioni di infondatezza della censura sollevata in riferimento all’art. 25, secondo comma, Cost. È pur vero che questa Corte ha, occasionalmente (sentenze n. 104 del 2014, n. 196 del 2010, richiamate dalla recente n. 276 del 2016), riferito il parametro di cui all’art. 25, secondo comma, Cost. anche a misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto. Ma lo ha fatto limitatamente al contenuto essenziale del richiamato precetto costituzionale, in virtù del quale una misura «è applicabile soltanto se la legge che la prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sentenza n. 276 del 2016), e in riferimento a misure amministrative incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino. Diverso è il problema, posto dalla odierna ordinanza di rimessione, dell’applicabilità alle sanzioni amministrative di tutte le garanzie previste dalla legge per le sanzioni penali. Nulla impedisce al legislatore di riservare alcune garanzie, come quelle previste dall’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, al nucleo più incisivo del diritto sanzionatorio, rappresentato dal diritto penale, qualificato come tale dall’ordinamento interno. Sotto questo profilo deve, infatti, ricordarsi che questa Corte ha, anche di recente, ribadito «l’autonomia dell’illecito amministrativo dal diritto penale» (sentenza n. 49 del 2015), considerando legittima la mancata estensione agli illeciti amministrativi di taluni principi operanti nel diritto penale, sulla considerazione che «[t]ali scelte costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi» (sentenza n. 193 del 2016). La qualificazione degli illeciti e la conseguente sfera delle garanzie, circoscritta ad alcuni settori dell’ordinamento ed esclusa per altri, risponde, dunque, a «scelte di politica legislativa in ordine all’efficacia dissuasiva della sanzione, modulate in funzione della natura degli interessi tutelati» (sentenza n. 193 del 2016), sindacabili da questa Corte solo laddove trasmodino nella manifesta

irragionevolezza o nell'arbitrio".

2.6. I reati

2.6.1. Il reato di omessa comunicazione di variazione patrimoniale – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. **99** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 31, comma 1, della legge n. 646 del 1982 e dell'art. 76, comma 7, del d.lgs. n. 159 del 2011 nella parte in cui prevedono che l'obbligo – imposto alle persone condannate con sentenza definitiva per delitti di criminalità organizzata (art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen.) o per trasferimento fraudolento di valori (art. 12-*quinquies*, comma 1, del d.l. n. 306 del 1992), ovvero sottoposte, con provvedimento definitivo, a misura di prevenzione personale (ai sensi della legge n. 575 del 1965) – di comunicare al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale tutte le variazioni nell'entità e nella composizione del loro patrimonio concernenti elementi di valore non inferiore ad euro 10.329,14, valga anche per le variazioni patrimoniali compiute con atti pubblici dei quali è prevista la trascrizione nei registri immobiliari e la registrazione a fini fiscali. In via preliminare, la Corte ha ricordato che il bene giuridico protetto dalla normativa censurata è rappresentato dall'ordine pubblico, perché l'obbligo di comunicazione imposto tende, da un lato, “a garantire che il nucleo di polizia tributaria venga effettivamente e sollecitamente a conoscenza della variazione intervenuta nel patrimonio di soggetti di accertata pericolosità sociale (e non semplicemente che la possa conoscere, effettuando indagini di propria iniziativa); dall'altro, a rendere obbligatoria per l'amministrazione una verifica altrimenti solo eventuale (sentenza n. 81 del 2014)”. La Corte, poi, ha ritenuto che la mancata comunicazione delle variazioni patrimoniali al nucleo di polizia tributaria risulta tutt'altro che priva di offensività poiché solo essa può assicurare “la conoscenza tempestiva e reale dei mutamenti dello stato patrimoniale di tali persone”, consentendo immediatamente gli opportuni accertamenti che altrimenti sarebbero rallentati dalla necessità di assumere di propria iniziativa le informazioni attraverso la consultazione dei pubblici registri. Tuttavia, è stato evidenziato che la valutazione dell'offensività in concreto della condotta è un giudizio di spettanza del giudice comune in quanto è l'unico soggetto competente a “verificare se la singola condotta, rappresentata nel caso in esame dalla omessa comunicazione, risulta assolutamente inidonea, avuto riguardo alla *ratio* della norma incriminatrice, a porre in pericolo il bene giuridico protetto e dunque, in concreto, inoffensiva, escludendone in tal caso la punibilità (sentenze n. 109 del 2016, n. 139 del 2014 e n. 225 del 2008)”. La Corte, infine, pur avendo respinto le questioni di costituzionalità sollevate, ha rivolto un auspicio al legislatore per “l'introduzione, resa possibile dall'attuale sviluppo tecnologico, di un sistema automatico di comunicazione alla polizia tributaria degli atti, soggetti a pubblicità legale, che determinano variazioni nel patrimonio delle persone considerate pericolose per le condanne riportate o per l'assoggettamento a misure di prevenzione”.

2.6.2. I reati militari (l'ingiuria tra militari)

La sentenza n. **215** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 52 Cost., dell'art. 226 cod. pen. militare di pace nella parte in cui sottopone a sanzione penale, a titolo di reato militare di ingiuria, condotte del tutto estranee al servizio o alla disciplina militare o, comunque, non afferenti a interessi delle Forze armate dello Stato. Proprio la circostanza che la condotta ingiuriosa, scambiata tra militari di grado diverso, avvenga per cause e in circostanze estranee al servizio e alla disciplina militare determina applicazione dell'art. 226 cod. pen. mil. pace e non anche dei più gravi reati di insubordinazione con ingiuria (art. 189 cod. pen. mil. pace) e di ingiuria a un inferiore (art. 196 cod. pen. mil. pace). La Corte ha evidenziato che il reato di cui all'art. 226 cod. pen. mil. pace, pur essendo innanzitutto contro la persona, non è estraneo all'area degli interessi ricollegabili al bene della disciplina militare in quanto esso prevede la punizione – oltre che nei casi di fatti d'ingiuria commessi tra militari di pari grado, quando in nessun modo ricollegabili all'area degli interessi connessi al servizio e alla disciplina militare – anche in quelli, sempre commessi tra militari di pari grado, che del bene della disciplina militare risultino invece offensivi, perché collegati a cause non estranee al servizio e alla disciplina. È stato, altresì, sottolineato che le condotte ingiuriose sono previste come reato solo per i militari, a seguito dell'abrogazione dell'art. 594 cod. pen. ad opera dell'art. 1, lett. c) d.lgs. 7 del 2016 che ha trasformato l'ingiuria “comune” da illecito penale a illecito civile, con la conseguenza che l'ingiuria “militare” *ex art.* 226 cod. pen. mil. pace è divenuto reato esclusivamente militare. Tuttavia, per la Corte tale scelta rientra tra

quelle “che il legislatore può compiere discrezionalmente, incontrando il limite della manifesta irragionevolezza”, spettando, infatti, “al Parlamento una funzione centrale tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, quanto nella selezione delle materie da depenalizzare (*ex multis*, sentenze n. 127 del 2017, n. 5 del 2014, n. 364 del 2004; ordinanza n. 212 del 2004)”. Pertanto, nel caso di specie, la scelta legislativa è stata ritenuta non irragionevole “sia perché, in termini generali, ogni eventuale disparità di trattamento tra militari e civili va ovviamente valutata alla luce della peculiare posizione del cittadino che entra (attualmente per propria scelta) nell’ordinamento militare, caratterizzato da specifiche regole ed esigenze (ordinanze n. 186 del 2001 e n. 562 del 2000), sia soprattutto perché, con riferimento particolare alla censura sollevata dai rimettenti, non risulta affatto irragionevole imporre al militare una più rigorosa osservanza di regole di comportamento, anche relative al comune senso civico, quali quella di non recare offesa all’onore o al decoro di altri soggetti inseriti nel medesimo ordinamento, continuando così ad assistere con sanzioni penali le eventuali infrazioni a tali regole”. Inoltre, l’eventuale accoglimento delle questioni prospettate – determinando anche per i militari l’assorbimento delle vicende ingiuriose nella sfera civilistica e “privata” dei contendenti, con conseguente trasformazione della punibilità del reato a querela di parte - impedirebbe al comandante di corpo di chiedere il procedimento penale (secondo quanto, invece, è previsto proprio dall’art. 260 del codice militare) a tutela di una vittima (dell’ingiuria), inserita in un contesto caratterizzato da rapporti di natura gerarchica. Al riguardo, è stato evidenziato che la *ratio* di tale ultima disposizione “risiede nella opportunità di attribuire al comandante di corpo una facoltà di scelta tra l’adozione di provvedimenti di natura disciplinare e il ricorso all’ordinaria azione penale, sul presupposto che vi siano casi in cui, per la scarsa gravità del reato, l’esercizio incondizionato dell’azione penale può causare al decoro dell’istituzione militare un pregiudizio proporzionalmente maggiore di quello prodotto dal reato stesso (sentenze n. 449 del 1991, n. 114 del 1982, n. 189 del 1976, n. 42 del 1975; ordinanze n. 186 del 2001, n. 562 e n. 410 del 2000, n. 396 del 1996)”. La Corte infine, non ha ravvisato la lesione neppure dell’art. dell’art. 52 Cost. (e in particolare del suo terzo comma), in quanto “il mantenimento dell’ingiuria tra militari nell’area del penalmente rilevante, pur quando commessa per cause estranee al servizio o alla disciplina militare, trova ragionevole fondamento nelle (...) basilari esigenze di coesione dei corpi militari. Sotto questo profilo, tale soluzione non trasmoda in un contrasto con lo spirito democratico cui va uniformato l’ordinamento delle Forze armate (sentenza n. 45 del 1992 e ordinanza n. 322 del 2013)”.

2.6.3. La depenalizzazione del delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali e la retroattività delle sanzioni amministrative

La sentenza n. 109 ha dichiarato, tra l’altro, inammissibile per contraddittorietà tra premesse ed esito del percorso motivazionale, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all’ art. 25, secondo comma, Cost., degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9 del d.lgs. n. 8 del 2016 che – nell’ambito di un intervento di depenalizzazione di una serie di reati – ha, in particolare, trasformato in illecito amministrativo il delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, laddove l’importo omesso non sia superiore ad euro 10.000 per ogni annualità. Più specificamente, i commi 1 e 3 prevedono l’applicabilità delle sanzioni amministrative anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di depenalizzazione, per un importo che non può essere superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguglio di cui all’art. 135 cod. pen. L’art. 9, invece, impone all’autorità giudiziaria l’obbligo di trasmettere all’autorità amministrativa competente, entro novanta giorni dall’entrata in vigore del decreto legislativo, gli atti dei procedimenti penali trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa alla medesima data. Il giudice remittente – pur partendo dalla tesi per la quale il principio costituzionale di irretroattività sancito dall’art. 25, comma 2, Cost. si applica esclusivamente alle norme penali, mentre può essere derogato con legge ordinaria nel caso di sanzioni amministrative – ha, poi, invocato la più recente giurisprudenza della Corte EDU per ritenere le sanzioni oggetto di censura solo formalmente amministrative ma con natura sostanzialmente penale, ritenendo quindi necessario estendere ad esse l’applicazione proprio dello stesso art. 25 Cost. In via preliminare la Corte ha ricordato che “nell’attività interpretativa che gli spetta ai sensi dell’art. 101, secondo comma, Cost., il giudice comune ha il dovere di evitare violazioni della Convenzione europea e di applicarne le disposizioni, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti di quest’ultima (sentenze n. 68 del 2017, n. 276 e n. 36 del 2016)”. Tuttavia, in presenza di una legislazione interna di contenuto contrario alla CEDU, una volta verificata l’impraticabilità di una interpretazione in senso convenzionalmente conforme, e non potendo

disapplicare la norma interna, né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione, al giudice spetta il compito di sollevare la questione di costituzionale per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 150 del 2015, n. 264 del 2012, n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009)". Nel caso in esame, invece, il giudice remittente ha seguito un percorso diverso e non in linea con le indicazioni ricavabili dalla costante giurisprudenza della Corte, a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007. Egli, infatti, ha fatto riferimento ai criteri Engel – elaborati dalla Corte di Strasburgo per evitare la cosiddetta “truffa delle etichette” e per riconoscere natura sostanzialmente penale a sanzioni formalmente qualificate come amministrative – non solo per estendere alla sanzione formalmente amministrativa le sole garanzie convenzionali, ed in particolare quelle enunciate dall'art. 7 della CEDU, ma per permettere l'applicazione dei parametri costituzionali interni riferiti alla sola pena in senso stretto. In altri termini, in tal modo il giudice *a quo* finisce per determinare un allargamento dell'area penalmente rilevante, in contrasto con quanto già chiarito nella sentenza n. 49 del 2015, anche alla luce dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore di distinguere tra reato e illecito amministrativo (sentenze n. 43 del 2017 e n. 193 del 2016).

3. I principi costituzionali in materia processuale

3.1. Il processo

3.1.1. La discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali e i limiti al controllo di costituzionalità

“...nella sentenza n. 301 del 1994 questa Corte ha affermato che la facoltà dell'imputato di non presenziare al processo manifesta una scelta difensiva «che come tale va salvaguardata e non può essere configurata come obbligatoria o coercibile», ma al contempo ha, altresì, specificato come la necessità di garantire all'imputato il diritto di partecipare al dibattimento consente che si possa procedere senza di lui «solo se l'assenza sia, in modo esplicito od implicito, frutto di una sua libera scelta, o comunque di un suo comportamento volontario (sentenza n. 9 del 1982)». Ciò posto, la individuazione degli strumenti attraverso cui consentire al giudice di verificare che l'assenza dell'imputato al processo sia espressione, quindi, di una consapevole rinuncia a comparire non può che essere affidata alla discrezionalità del legislatore, trattandosi di scelte che investono la disciplina degli istituti processuali, nella specie quello delle notificazioni degli atti introduttivi del giudizio penale”. Così la sentenza n. 31 che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 161 e 163 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

“Quanto alla disciplina dei singoli istituti processuali, è riconosciuta un'ampia discrezionalità del legislatore nella loro conformazione (*ex plurimis*, sentenze n. 94 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016), fermo restando, naturalmente, il limite della manifesta irragionevolezza di una disciplina che comporti un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenze n. 121 e n. 44 del 2016, n. 335 del 2004)”. Così la sentenza n. 199.

“Il controllo di costituzionalità, vertendosi in materia di istituti processuali, per la cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, deve limitarsi a riscontrare se sia stato o meno superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008; ordinanza n. 141 del 2001). Tale riscontro va operato attraverso la verifica «che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 71 del 2015)”. Così la sentenza n. 241.

3.1.2. L'autonomia dei diversi tipi di processo

“questa Corte ha più volte chiarito che non esiste un principio costituzionale di necessaria uniformità tra i diversi tipi di processo (*ex plurimis* sentenze n. 165 e n. 18 del 2000, n. 82 del 1996; ordinanza n. 217 del 2000), e, più specificatamente, un principio di uniformità del processo tributario e di quello civile (tra le altre, ordinanze n. 316 del 2008, n. 303 del 2002, n. 330 e n. 329 del 2000, n. 8 del 1999)”. Così la sentenza n. **199**.

3.1.3. La discrezionalità del legislatore nella regolazione dei mezzi di ricerca della prova

“...la normativa impugnata [art. 266, cod. proc. pen., e artt. 18 e 18-ter della legge n. 354 del 1975] attiene ad istituti processuali e, segnatamente, ai mezzi di ricerca della prova, ambito in cui debbono essere preservati adeguati margini di discrezionalità legislativa, soggetti solo a controllo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà da parte di questa Corte (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 152 del 2016, n. 138 del 2012 e n. 141 del 2011). Per le considerazioni che precedono, relative alle caratteristiche del mezzo utilizzato e della particolare posizione del detenuto, deve escludersi la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte discrezionali del legislatore nella regolazione dei mezzi di ricerca della prova che possono essere adottati in relazione alla corrispondenza postale in genere (attraverso il sequestro *ex art.* 254 cod. proc. pen.) e del detenuto in particolare (attraverso la procedura mediante visto di controllo prevista dall'ordinamento penitenziario). Ciò non vuol dire che lo stesso legislatore, nel rispetto delle riserve di legge e di giurisdizione previste dall'art. 15 Cost. e in osservanza dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità, non possa prevedere forme di captazione occulta dei contenuti che non interrompano il flusso comunicativo, come già accaduto per le comunicazioni telematiche e informatiche, introdotte attraverso gli artt. 11 e 12 della legge 23 dicembre 1993, n. 547 (Modificazioni ed integrazioni alle norme del codice penale e del codice di procedura penale in tema di criminalità informatica). Si tratta di delicate scelte discrezionali, non costituzionalmente necessitate, che, come tali, rientrano a pieno titolo nelle competenze e nelle responsabilità del legislatore e non in quelle di questa Corte, il cui compito precipuo è vigilare affinché il bilanciamento, fissato dalla legge, tra contrapposti diritti e interessi costituzionali risponda a principi di ragionevolezza e proporzionalità”. Così la sentenza n. **20**.

3.1.4. Oneri e modalità limitanti il diritto di difesa

“Con particolare riferimento all'art. 24 Cost., questa Corte ha costantemente ritenuto che esso non impone l'assoluta uniformità dei modi e dei mezzi della tutela giurisdizionale: 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 121 e n. 44 del 2016; ordinanza n. 386 del 2004)”. Così la sentenza n. **199**.

3.1.5. Il principio di pubblicità del giudizio

La sentenza n. **263** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 309, comma 8, e 127, comma 6, del cod. proc. pen., sollevate in riferimento agli artt. 3, 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo 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 consentono che il procedimento per il riesame delle misure cautelari si svolga, su richiesta dell'indagato o del ricorrente, nelle forme della pubblica udienza». Con specifico riferimento all'asserita violazione dell'art. 111, primo comma, Cost. per contrasto con i principi del «giusto processo», in via preliminare la Corte ha ricordato come già prima della l. cost. n. 2 del 1999, al principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, pur in assenza di un esplicito richiamo in Costituzione, era stata riconosciuta una indubbia valenza costituzionale, in particolare quale corollario della previsione dell'art. 101, primo comma, Cost. (secondo la quale «[l]a giustizia è amministrata in nome del popolo»). Tuttavia, era stato precisato, altresì, come tale regola non avesse valore assoluto, ma fosse affidato alla discrezionalità legislativa il bilanciamento dei vari interessi in gioco (sentenze n. 235 del 1993 e n. 373 del 1992), “potendo il legislatore introdurre deroghe al principio di pubblicità in presenza di particolari ragioni giustificative, purché obiettive e razionali (n. 50 del 1989 e n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971)”. Al principio di pubblicità, pur non espressamente costituzionalizzato neppure in occasione dell'inserimento in Costituzione dei principi del «giusto processo» ad opera della legge cost. n. 2 del 1999, è stato tuttavia riconosciuta valenza costituzionale riconoscendone il riferimento normativo nella previsione

del novellato primo comma dell'art. 111 Cost. (secondo la quale «[l]a giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge»), sull'implicito presupposto che – anche alla luce di quanto disposto dall'art. 6 della CEDU – detto principio “rappresenti una componente naturale e coesistente del processo equo”. A conferma di ciò, “la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni di volta in volta censurate è stata, infatti, pronunciata non solo per la riscontrata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., conseguente al loro contrasto con la disciplina convenzionale, ma anche per quella dell'art. 111, primo comma, Cost. (sentenze n. 109 e n. 97 del 2015, n. 135 del 2014)”. Tuttavia, nel caso concreto la Corte ha ritenuto che l'intervento auspicato dal giudice *a quo* non è imposto dalla norma costituzionale interna sul «giusto processo» in quanto, malgrado l'entità della “posta in gioco”, “la scelta di escludere la pubblicità delle udienze di riesame costituisce frutto di un ragionevole esercizio della discrezionalità che al legislatore compete in materia. Si è, infatti, di fronte ad un incidente che si inserisce in un impianto processuale più ampio, entro il quale il principio di pubblicità trova il suo ‘naturale’ sbocco, soddisfacente della relativa esigenza costituzionale, nella fase dibattimentale”.

3.1.6. Il doppio grado di giudizio

“...è (...) giurisprudenza pacifica di questa Corte che la garanzia del doppio grado non gode, di per sé, di copertura costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 243 del 2014; ordinanze n. 42 del 2014, n. 190 del 2013, n. 410 del 2007 e n. 84 del 2003)”. Così la sentenza n. **199**.

3.2. Il giudice

3.2.1. La garanzia costituzionale del diritto al giudice

“Fermo restando (...) che contro il provvedimento dell'amministrazione finanziaria oggetto della richiesta di annullamento d'ufficio l'interessato dispone degli ordinari rimedi di protezione giurisdizionale dei suoi diritti e interessi legittimi, la disciplina legislativa del potere di autotutela tributaria, nella parte in cui non prevede un obbligo dell'amministrazione di pronunciarsi sulle istanze di annullamento presentate dal contribuente, non lede la garanzia costituzionale del diritto al giudice”. Così la sentenza n. **181**.

3.2.2. I principi a presidio dell'indipendenza e autonomia della magistratura e della terzietà e imparzialità del giudice in riferimento alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati

La disciplina della responsabilità civile dei magistrati deve perseguire “il delicato bilanciamento tra due interessi contrapposti: da un lato, il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario ad ottenere il ristoro del pregiudizio patito, posto che una legge che negasse al cittadino danneggiato dal giudice qualunque pretesa verso l'amministrazione statale sarebbe contraria a giustizia (sentenza n. 2 del 1968); dall'altro, la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni (sentenza n. 26 del 1987)”. Tale bilanciamento, “i cui termini sono rimessi alla discrezionalità del legislatore, nei limiti della ragionevolezza”, è stato rinnovato dalla legge n. 18 del 2015 “tramite una più netta divaricazione tra la responsabilità civile dello Stato nei confronti del danneggiato (...) e la responsabilità civile del singolo magistrato”. Così la sentenza n. **164** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25, 101, 104 e 111 Cost., dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015 che, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il filtro di ammissibilità della domanda di risarcimento dei danni conseguenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie proposta nei confronti dello Stato, consistente nella preliminare verifica da parte del tribunale in composizione collegiale, di ciò investito dal giudice istruttore, della sussistenza dei presupposti dell'azione, della sua tempestività e della sua non manifesta infondatezza.

3.2.3. *L'incompatibilità in funzione della tutela della terzietà e dell'imparzialità del giudice (il GUP che ha sollecitato il PM a modificare l'imputazione per ritenuta diversità del fatto)*

La sentenza n. 18 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., 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 al quale il pubblico ministero ha aderito. In via preliminare occorre ricordare che nella disciplina dell'udienza preliminare non è presente una previsione analoga a quella contenuta nell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., che riconosce al giudice la possibilità di disporre con ordinanza la trasmissione degli atti al pubblico ministero ove, a conclusione del dibattimento, accerti che il fatto è diverso da come descritto nel decreto che dispone il giudizio o nella nuova contestazione effettuata a norma degli artt. 516, 517 e 518, comma 2. In mancanza di un chiaro dato normativo, sono state prospettate come soluzioni sia la possibilità per il giudice dell'udienza preliminare di trasmettere gli atti al pubblico ministero in analogia all'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., con conseguente regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari, sia la possibilità di invitare il pubblico ministero a modificare l'imputazione, rimanendo, in tal modo, nella stessa fase processuale. La Corte, con la sentenza n. 88 del 1994, non ha preso posizione a favore di nessuna delle due soluzioni prospettate, ritenendole entrambe idonee ad assicurare la compatibilità costituzionale del sistema, mentre sono state le Sezioni Unite della Corte di Cassazione a chiarire che i due rimedi non sono alternativi ma sequenziali nel senso che il giudice dell'udienza preliminare debba, in prima battuta, invitare il pubblico ministero a modificare l'imputazione e solo laddove questo non dovesse aderire all'invito trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen. Fatte queste considerazioni preliminari, la Corte ha ritenuto non fondata la questione sottoposta alla sua attenzione in quanto non è ravvisabile alcuna incompatibilità del giudice dell'udienza preliminare a continuare a trattare la stessa udienza, anche dopo aver invitato il pubblico ministero a modificare l'imputazione per ritenuta diversità del fatto, rimanendosi all'interno della medesima fase processuale. Così argomenta la Corte: "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 regiodicanda 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)".

3.2.4. *Il principio del giudice naturale precostituito in relazione alle modalità di assegnazione dei giudizi*

"...il principio del giudice naturale precostituito per legge enunciato nell'art. 25, primo comma, Cost. – anche quando si postuli un rapporto tra giudice e causa e, quindi, si affronti il tema della discrezionalità spettante ai capi degli uffici per la ripartizione degli affari – impone di considerare i rimedi che, sul piano ordinamentale, possono essere apprestati al fine di dare concretezza ed effettività al richiamato principio, senza alterare la continuità e la tempestività della funzione giurisdizionale. In tale prospettiva, questa Corte ha affermato il principio della previa predisposizione da parte degli organi di autogoverno delle magistrature di criteri obiettivi per l'assegnazione degli affari e per l'esplicitazione dei poteri organizzativi dei capi degli uffici giudiziari. Esiste peraltro un distinto profilo critico che riguarda l'applicazione concreta dei criteri da parte dei dirigenti di detti uffici. Alla duplicità di tali profili corrisponde anche una diversità dei rimedi per i soggetti pregiudicati da un uso distorto o deviante dei criteri di assegnazione, siano essi le parti del processo

o gli stessi magistrati destinatari dei provvedimenti assunti dai rispettivi organi di autogoverno. Al primo profilo pertiene la verifica degli strumenti di tutela che i vari ordinamenti processuali accordano nei confronti di tali violazioni nell'ambito del giudizio, al secondo invece il sindacato sull'esercizio, ad opera degli organi di autogoverno delle varie magistrature, del potere-dovere di predisporre adeguati criteri obiettivi e predeterminati, con possibilità di impulso da parte dei soggetti che se ne ritengano lesi. Occorre in proposito ricordare il costante orientamento di questa Corte, secondo cui «l'eventuale pregiudizio immediato e diretto arrecato alle posizioni giuridiche soggettive non può che determinare [...] la facoltà] di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli artt. 24 e 113 Cost., espressamente qualificate da questa Corte come principi supremi dell'ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 1999, punto 3.1. del Considerato in diritto; nonché n. 526 del 2000; n. 266 del 2009; n. 10 del 1993; n. 232 del 1989; n. 18 del 1982; n. 98 del 1965)» (sentenza n. 39 del 2014). Ne discende che – senza che ciò interferisca minimamente con il principio del giudice naturale precostituito – nei confronti di modalità di assegnazione dei giudizi lesive della sfera soggettiva dell'assegnatario non può essere esclusa la garanzia della tutela dinnanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio degli artt. 24 e 113 Cost. (in questo senso, sentenza n. 470 del 1997) [...] «Questa Corte, (...) pur avendo precisato che i «criteri di assegnazione degli affari nell'ambito di tali organi esulano dalla nozione generale della loro capacità» e che nel «disegno normativo, è dunque evidente la differenza tra le condizioni di capacità del giudice ed i criteri di assegnazione degli affari», ha conclusivamente affermato che tutto questo però «[...] non significa che la violazione dei criteri di assegnazione degli affari sia priva di rilievo e che non vi siano, o che non debbano essere prefigurati, appropriati rimedi dei quali le parti possano avvalersi» (sentenza n. 419 del 1998)». Così la sentenza n. **257**.

Sezione II

I rapporti etico sociali

1. La persona

1.1. La rettificazione di attribuzione di sesso

La sentenza n. **180** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, in quanto – prevedendo che la rettificazione anagrafica dell'attribuzione di sesso si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca a una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali – irragionevolmente subordinerebbe l'esercizio del fondamentale diritto all'identità sessuale al requisito della sottoposizione a trattamenti sanitari estremamente invasivi e pericolosi. Confermando l'interpretazione adeguatrice offerta dalla sentenza n. 221 del 2015, la Corte ha sostenuto che “la mancanza di un riferimento testuale alle modalità (chirurgiche, ormonali, ovvero conseguenti ad una situazione congenita), attraverso le quali si realizzi la modificazione, porta ad escludere la necessità, ai fini dell'accesso al percorso giudiziale di rettificazione anagrafica, del trattamento chirurgico, il quale costituisce solo una delle possibili tecniche per realizzare l'adeguamento dei caratteri sessuali. [...] Il ricorso alla modificazione chirurgica dei caratteri sessuali risulta, quindi, autorizzabile in funzione di garanzia del diritto alla salute, ossia laddove lo stesso sia volto a consentire alla persona di raggiungere uno stabile equilibrio psicofisico, in particolare in quei casi nei quali la divergenza tra il sesso anatomico e la psicosessualità sia tale da determinare un atteggiamento conflittuale e di rifiuto della propria morfologia anatomica. La prevalenza della tutela della salute dell'individuo sulla corrispondenza fra sesso anatomico e sesso anagrafico, porta a ritenere il trattamento chirurgico non quale prerequisito per accedere al procedimento di rettificazione (...), ma come possibile mezzo, funzionale al conseguimento di un pieno benessere psicofisico”. La ritenuta esclusione del requisito dell'intervento chirurgico di normoconformazione non elide ma avvalorava “la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata; percorso che corrobora e rafforza l'intento così manifestato. Pertanto, (...) va escluso che il solo elemento volontaristico possa rivestire prioritario o esclusivo rilievo ai fini dell'accertamento della transizione”. L'aspirazione del singolo alla corrispondenza del sesso attribuitogli nei registri anagrafici, al momento della nascita, con quello soggettivamente percepito e vissuto, pur costituendo “espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere”, “si realizza attraverso un procedimento giudiziale che garantisce, al contempo, sia il diritto del singolo individuo, sia quelle esigenze di certezza delle relazioni giuridiche, sulle quali si fonda il rilievo dei registri anagrafici. Il ragionevole punto di equilibrio tra le molteplici istanze di garanzia è stato (...) individuato affidando al giudice, nella valutazione delle insopprimibili peculiarità di ciascun individuo, il compito di accertare la natura e l'entità delle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali, che concorrono a determinare l'identità personale e di genere”. Conforme ordinanza n. **185**.

2. Famiglia e filiazione

2.1. Il genitore detenuto

2.1.1. Il principio della protezione della gioventù

“il divieto di sospendere l'esecuzione della pena detentiva breve, applicato in modo indiscriminato al minore condannato per uno dei reati indicati dalla lettera a) del comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen., imponendone l'ingresso in carcere senza alcuna considerazione per le sue specifiche esigenze, introduce un automatismo incompatibile con la necessità di valutazioni flessibili e individualizzate, dirette a perseguire, con il recupero del minore, la finalità rieducativa della pena”. Esso, pertanto, “laddove si applica ai minori,

si pone in contrasto con l'art. 31, secondo comma, Cost., nel suo collegamento con l'art. 27, terzo comma, Cost., non potendo ritenersi conforme al principio della protezione della gioventù un regime che collide con la funzione rieducativa della pena irrogata al minore, facendo operare, in sede di esecuzione, il rigido automatismo insito nella previsione della norma denunciata, che preclude ogni valutazione del caso concreto (sentenza n. 16 del 1998)". Così la sentenza n. 90.

2.1.2. Il bilanciamento operato dal legislatore tra le esigenze di difesa sociale e l'interesse del minore nella custodia cautelare delle madri detenute

La sentenza n. 17 ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 31 e 111 Cost., nella parte in cui, salve esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, circoscrive il divieto di disporre o mantenere la custodia cautelare in carcere alla sola madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, imputata per gravi reati (nella specie, il delitto punito dall'art. 416-*bis* cod. pen.). Il divieto, derogatorio degli ordinari criteri applicativi delle misure cautelari, consegue ad un giudizio di valore operato dal legislatore, il quale ha ritenuto che sull'esigenza processuale e sociale della coercizione intramuraria dovesse prevalere la tutela di un altro interesse di rango costituzionale, "correlato alla protezione costituzionale dell'infanzia, garantita dall'art. 31" (sentenze nn. 239 del 2014 e 177 del 2009; ordinanza n. 145 del 2009). Il bilanciamento normativo tra le esigenze di difesa sociale e l'interesse del minore ha conosciuto, nel tempo, varie modulazioni (legge n. 332 del 1995, art. 5, comma 2; legge n. 62 del 2011, art. 1, comma 1), caratterizzate dal progressivo ampliamento della tutela accordata a quest'ultimo e coerenti con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 239 del 2014, 7 del 2013 e 31 del 2012). La Corte ha sottolineato "la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione", e la complessità di tale interesse, "articolato in diverse situazioni giuridiche" riconosciute e tutelate "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" (Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, art. 3, comma 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, comma 2). Le citate fonti extrastatali "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 discute dell'interesse del bambino in tenera età a godere dell'affetto e delle cure materne" in modo continuativo. Tuttavia, l'elevato rango dell'interesse del minore non ne può comportare un'assoluta sottrazione al bilanciamento con contrapposti interessi di rilievo costituzionale, "quali sono certamente quelli di difesa sociale, sottesi alle esigenze cautelari, laddove la madre sia imputata di gravi delitti". La scelta di limitare l'accesso dell'imputata alla misura cautelare più idonea a garantire il suo rapporto con il figlio, laddove questi abbia compiuto i sei anni, è apparsa "non irragionevolmente giustificata dalla considerazione che tale età coincide con l'assunzione, da parte del minore, dei primi obblighi di scolarizzazione e, dunque, con l'inizio di un processo di (relativa) autonomizzazione rispetto alla madre". L'accoglimento della questione avrebbe cancellato il bilanciamento legislativo, assegnando una prevalenza assoluta all'interesse del minore. Il caso di specie non è stato, poi, reputato assimilabile a quelli in cui (sentenze nn. 283 del 1999, 303 del 1996, 148 del 1992, 44 del 1990 e 183 del 1988) è stato consentito al giudice di derogare caso per caso a limiti o differenze di età fissati "nel ben diverso campo delle adozioni, al cospetto di previsioni legislative richiedenti una necessaria differenza d'età, stabilita in maniera rigida, fra adottante e minore adottato", e "univocamente fissata a tutela del minore, affinché i genitori d'adozione non risultino troppo anziani". In simili determinate ipotesi, la più flessibile valutazione giudiziale risulta pur sempre condotta "secondo modalità tutte interne al preminente interesse del minore, senza confliggere con altri, e opposti, interessi di rango costituzionale". Infine, si è osservato che le disposizioni del codice di procedura penale e dell'ordinamento penitenziario sono "attualmente orientate nel senso di assicurare in via primaria il rapporto del minore con la madre". L'allegata assenza del padre non avrebbe ugualmente potuto giustificare un'estensione del divieto di disporre o mantenere la custodia carceraria alle imputate madri di figli di età superiore ai sei anni, poiché questa soluzione avrebbe veicolato il diverso principio dell'indispensabile presenza di uno dei due genitori, non desumibile dall'attuale ordinamento.

2.1.3. Il preminente diritto del figlio minore a mantenere un rapporto significativo con il genitore detenuto

La sentenza n. 76 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., dell'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, della legge n. 354 del 1975, limitatamente alle parole «Salvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-*bis*». La disposizione censurata interveniva sulla disciplina della detenzione domiciliare speciale, che è un istituto finalizzato ad ampliare la possibilità, per le madri (o i padri) condannati a pena detentiva, di scontare quest'ultima con modalità esecutive extracarcerarie per meglio tutelare il loro rapporto con i figli minori e per evitare il fenomeno della "carcerizzazione degli infanti". In particolare, la normativa impugnata escludeva espressamente dall'accesso a tali modalità agevolate di espiazione della pena le madri condannate per un delitto indicato nell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975. In via preliminare, la Corte ha ricordato che la detenzione domiciliare speciale è un istituto che, "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)". In tal senso, "assume rilievo prioritario la tutela di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, qual è il minore (ancora sentenze n. 239 del 2014 e n. 177 del 2009, e sentenza n. 350 del 2003)", essendo necessario tutelare l'interesse di quest'ultimo "a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, ed ha riconosciuto che tale interesse è complesso ed articolato in diverse situazioni giuridiche" (sentenze n. 17 del 2017, n. 239 del 2014, n. 7 del 2013 e n. 31 del 2012). L'elevato rango dell'interesse del minore, tuttavia, non esclude in assoluto la possibilità di bilanciamento con interessi contrapposti, pure di rilievo costituzionale, quali sono quelli di difesa sociale, sottesi alla necessaria esecuzione della pena, bilanciamento "rimesso alle scelte discrezionali del legislatore (sentenza n. 17 del 2017)". Resta fermo, però, che il legislatore non può fare ricorso a presunzioni insuperabili per negare in radice alla madre di accedere alle modalità agevolate di espiazione della pena, in quanto, in tal caso, non si è più in presenza di un bilanciamento tra principi ma si preclude al giudice la possibilità di valutare la sussistenza in concreto delle ricordate esigenze di difesa sociale. La Corte, pertanto, ha concluso per l'illegittimità della disposizione censurata proprio in quanto essa – lungi dal differenziare il trattamento penitenziario delle madri condannate a seconda della gravità del delitto commesso – introduce un automatismo basato su indici presuntivi, il quale comporta il totale sacrificio dell'interesse del minore, escludendo "in assoluto dall'accesso ad un istituto primariamente volto alla salvaguardia del rapporto con il minore in tenera età le madri accomunate dall'aver subito una condanna per taluno dei delitti indicati in una disposizione (l'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975) che contiene, oltretutto, un elenco di reati complesso, eterogeneo, stratificato e di diseguale gravità (sentenza n. 32 del 2016)".

2.2. La maternità surrogata

La sentenza n. 272 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, sollevata - in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della CEDU - nella parte in cui non prevede che l'impugnazione, per difetto di veridicità, del riconoscimento del figlio minore (nato da madre surrogata all'estero) possa essere accolta solo quando sia rispondente all'interesse dello stesso. In tale contesto la Corte ha ripetutamente stigmatizzato la maternità surrogata definendola una "pratica vietata dalla legge, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane" e affermando "[I] elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale".

2.3. L'interesse del minore nell'ambito delle azioni volte alla rimozione del suo status filiationis (l'impugnazione, per difetto di veridicità, del riconoscimento del figlio minore nato da madre surrogata all'estero)

La sentenza n. 272 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ., censurato, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che l'impugnazione, per difetto di veridicità, del riconoscimento del figlio minore (nella specie nato attraverso il ricorso alla surrogazione di maternità realizzata all'estero) possa essere accolta solo quando sia

rispondente all'interesse dello stesso. Pur riconoscendo l'accentuato *favor legis* per la conformità dello *status* alla realtà della procreazione, la Corte ha escluso che "quello dell'accertamento della verità biologica e genetica dell'individuo costituisca un valore di rilevanza costituzionale assoluta, tale da sottrarsi a qualsiasi bilanciamento". L'attuale quadro normativo, interno e internazionale, "non impone, nelle azioni volte alla rimozione dello *status filiationis*, l'assoluta prevalenza di tale accertamento su tutti gli altri interessi coinvolti". In tutti i casi di divergenza tra identità genetica e identità legale, "la necessità del bilanciamento tra esigenze di accertamento della verità e interesse concreto del minore è resa trasparente dall'evoluzione ordinamentale", proiettandosi sull'interpretazione delle norme in esame. Il d.lgs. n. 154 del 2013, limitando l'imprescrittibilità delle azioni di impugnazione del riconoscimento del rapporto di filiazione e di disconoscimento di paternità a quelle esercitate dal figlio, ha garantito, "senza limiti di tempo, l'interesse primario ed inviolabile dei figli all'accertamento della propria identità e discendenza biologica. Per converso, la previsione di termini di decadenza per gli altri legittimati ha circoscritto entro rigorosi limiti temporali l'esperibilità delle azioni demolitorie dello *status filiationis*, assicurando così tutela al diritto del figlio alla stabilità dello *status* acquisito. La necessità del bilanciamento dell'interesse del minore con il pubblico interesse alla certezza degli *status* è, altresì, espressamente prevista dal legislatore nelle azioni in materia di riconoscimento dei figli (...), volte all'estensione dei legami parentali del minore". In precedenza, l'art. 9 della legge n. 40 del 2004 aveva escluso che il coniuge o il convivente, dopo aver acconsentito alla procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, potessero promuovere l'azione di disconoscimento o impugnare il riconoscimento, posto che "la nascita da PMA di tipo eterologo non dà luogo all'istituzione di relazioni giuridiche parentali tra il donatore di gameti ed il nato" (sentenza n. 162 del 2014). In questa ipotesi di divergenza tra genitorialità genetica e genitorialità biologica, "il bilanciamento è stato effettuato dal legislatore attribuendo la prevalenza al principio di conservazione dello *status filiationis*". Già la sentenza n. 347 del 1998 aveva sottolineato la necessità di tutelare la persona nata a seguito di fecondazione assistita, "venendo inevitabilmente in gioco plurime esigenze costituzionali" ed essendo preminenti "le garanzie per il nuovo nato [...], non solo in relazione ai diritti e ai doveri previsti per la sua formazione, in particolare dagli artt. 30 e 31 della Costituzione, ma ancor prima – in base all'art. 2 della Costituzione – ai suoi diritti nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità". In generale, l'affermazione della "necessità di considerare il concreto interesse del minore in tutte le decisioni che lo riguardano è fortemente radicata nell'ordinamento sia interno, sia internazionale" (sentenze nn. 7 del 2013, 31 del 2012, 283 del 1999, 303 del 1996, 148 del 1992, 11 del 1981). La stessa giurisprudenza costituzionale "ha riconosciuto, da tempo, l'immanenza dell'interesse del minore nell'ambito delle azioni volte alla rimozione del suo *status filiationis*" (sentenze nn. 112 del 1997, 170 del 1999, 322 del 2011; ordinanza n. 7 del 2012). Tale giurisprudenza, pur auspicando "una tendenziale corrispondenza tra certezza formale e verità naturale", "non ha affatto negato la possibilità di valutare l'interesse del minore nell'ambito delle azioni demolitorie del rapporto di filiazione", ma ha riconosciuto che "la verità biologica della procreazione costituisce una componente essenziale dell'identità personale del minore, la quale concorre, insieme ad altre componenti, a definirne il contenuto". Pertanto, "anche l'accertamento della verità biologica fa parte della complessiva valutazione rimessa al giudice, alla stregua di tutti gli altri elementi che, insieme ad esso, concorrono a definire la complessiva identità del minore e, fra questi, anche quello, potenzialmente confliggente, alla conservazione dello *status* già acquisito. Costituisce infatti compito precipuo del tribunale per i minorenni [...] verificare se la modifica dello *status* del minore risponda al suo interesse e non sia per lui di pregiudizio; così come contemporaneamente occorre anche verificare, sia pure con sommaria delibazione, la verosimiglianza del preteso rapporto di filiazione, dovendosi garantire il diritto del minore alla propria identità" (sentenza n. 216 del 1997). A conferma del rilievo giuridico della genitorialità sociale, ove non coincidente con quella biologica, la sentenza n. 162 del 2014 ha precisato che "il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia". Alla luce dei riferiti principi, la Corte ha ritenuto che, investito della domanda *ex art.* 263 cod. civ., fatta salva quella proposta dal figlio, il giudice è tenuto a valutare "se l'interesse a far valere la verità di chi la solleva prevalga su quello del minore; se tale azione sia davvero idonea a realizzarlo (...); se l'interesse alla verità abbia anche natura pubblica (ad esempio perché relativa a pratiche vietate dalla legge, quale è la maternità surrogata, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane) ed imponga di tutelare l'interesse del minore nei limiti consentiti da tale verità. Vi sono casi nei quali la valutazione comparativa tra gli interessi è fatta direttamente dalla legge, come accade con il divieto di disconoscimento a seguito di fecondazione eterologa. In altri il legislatore impone, all'opposto, l'imprescindibile presa d'atto della verità con divieti come quello della maternità surrogata. Ma l'interesse del minore non è per questo cancellato. (...) Se dunque non è costituzionalmente ammissibile che l'esigenza

di verità della filiazione si imponga in modo automatico sull'interesse del minore, va parimenti escluso che bilanciare quell'esigenza con tale interesse comporti l'automatica cancellazione dell'una in nome dell'altro. Tale bilanciamento comporta, viceversa, un giudizio comparativo tra gli interessi sottesi all'accertamento della verità dello *status* e le conseguenze che da tale accertamento possano derivare sulla posizione giuridica del minore". La regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare deve tenere conto di "variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso. Tra queste, oltre alla durata del rapporto instauratosi col minore e quindi alla condizione identitaria già da esso acquisita, non possono non assumere oggi particolare rilevanza, da un lato le modalità del concepimento e della gestazione e, dall'altro, la presenza di strumenti legali che consentano la costituzione di un legame giuridico col genitore contestato, che, pur diverso da quello derivante dal riconoscimento, quale è l'adozione in casi particolari, garantisca al minore una adeguata tutela. Si tratta dunque di una valutazione comparativa della quale, nel silenzio della legge, fa parte necessariamente la considerazione dell'elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale".

2.4. La successione e la preferenza del maschio rispetto alla femmina nell'assunzione del maso – Revirement

I caratteri "originari e pregnanti dell'istituto, che ne giustificano la conservazione attraverso una peculiare disciplina, sono le modalità di gestione, intestate ad una comunità familiare e ad una azienda agricola autosufficiente, ed un regime giuridico funzionale alla conservazione di dette modalità, costituito dall'indivisibilità del maso e dalla sua destinazione familiare, realizzata mediante un particolare sistema successorio, volto a designare un solo assuntore (*Anerbe*), il quale diviene debitore della massa ereditaria per l'ammontare del valore del maso. (...) l'analisi delle norme succedutesi nel tempo fino alla vigente legge provinciale n. 17 del 2001 consente di affermare la persistenza del nucleo funzionale dell'istituto del maso chiuso consistente nell'indivisibilità del fondo, nella sua connessione con la compagine familiare e nella assunzione del fondo stesso da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto". Così la sentenza n. **193** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 5 della legge della Provincia di Bolzano n. 33 del 1978, nella parte in cui prevedeva che, tra i chiamati nello stesso grado alla successione e all'assunzione del maso, spettasse ai maschi la preferenza nei confronti delle femmine. La pronuncia ha capovolto l'indirizzo espresso dalla sentenza n. 40 del 1957 che giustificò la preferenza per il primogenito maschio con la "presunzione tratta da un fatto normale se non costante secondo cui l'assuntore preferito può conoscere dell'azienda familiare meglio di altri il più efficace sistema di conduzione e può avere un maggiore attaccamento al fondo avito". Tali conclusioni sono state superate poiché, in un'ipotesi del genere, "è l'assetto giuridico a doversi conformare a quello sociale e alla sua evoluzione" e "la recezione del maso chiuso attraverso il più elevato livello normativo del nostro ordinamento (la legge costituzionale)" non tollera la permanenza di "specifiche regole che nel tempo acquistano un significato diverso in virtù della interpretazione evolutiva, la quale può condurre (...) ad una loro diversa valutazione di compatibilità con i parametri costituzionali. Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire (...) incompatibili con l'ordinamento nazionale e (...) suscettibili di rescissione senza che il maso chiuso sia scalfito nella sua identità continuativa e durevole. (...) L'evoluzione sociale e normativa intervenuta dopo la (...) sentenza n. 40 del 1957 è inequivocabile, così da ritenere irreversibilmente superata l'applicazione del maggiorascato e (...) della prelazione maschile alla successione nell'assunzione del maso". Simili regole, ormai abrogate, facevano capo a un "contesto inattuale nel quale, all'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo, si associava una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale (...). La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato, l'evoluzione normativa in materia di parità tra uomo e donna (...) hanno dunque profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento". In precedenza, la sentenza n. 505 del 1988 aveva dichiarato la sopravvenuta non conformità all'art. 3 Cost. dell'art. 30 della legge provinciale n. 1 del 1954, nella parte in cui non prevedeva che, pure in caso di trasferimento coattivo del maso chiuso in un procedimento di esecuzione forzata, l'assuntore fosse tenuto a versare alla massa ereditaria, per la divisione suppletoria, l'eccedenza del ricavo dalla vendita o del valore di assegnazione sul prezzo di assunzione. Detta norma, "in origine giustificata da una *ratio legis* orientata a coniugare una misura di equità con una misura sanzionatoria del comportamento dell'assuntore,

non era più assistita da una giustificazione sostanziale” idonea a “legittimare la disparità di trattamento dei coeredi al cospetto del principio di eguaglianza”.

3. L'istruzione

3.1. Il primato della lingua italiana e l'insegnamento universitario svolto anche in lingua straniera (limiti e condizioni)

La sentenza n. 42 ha dichiarato non fondata, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera l), della legge n. 240 del 2010, il quale, nell'indicare i vincoli e criteri direttivi che le università devono osservare in sede di modifica dei propri statuti, prevede, in particolare, che il rafforzamento dell'internazionalizzazione degli atenei possa avvenire «anche» attraverso l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera. La Corte – ricordata la primazia e la centralità, costituzionalmente necessarie, della lingua italiana, particolarmente nella scuola e nelle università – respinge la lettura della disposizione data dal giudice rimettente, secondo cui agli atenei sarebbe consentito predisporre una generale offerta formativa che contempli interi corsi di studio impartiti esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano. Una tale interpretazione determinerebbe un illegittimo sacrificio dei principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà d'insegnamento. In primo luogo, l'esclusività della lingua straniera estrometterebbe integralmente e indiscriminatamente la lingua ufficiale della Repubblica dall'insegnamento universitario di interi rami del sapere, cosa questa non possibile in quanto le legittime finalità dell'internazionalizzazione non possono ridurre la lingua italiana, all'interno dell'università italiana, a una posizione marginale e subordinata, obliterando quella funzione, che le è propria, di vettore della storia e dell'identità della comunità nazionale, nonché il suo essere, di per sé, patrimonio culturale da preservare e valorizzare. In secondo luogo, imporrebbe, quale presupposto per l'accesso ai corsi, la conoscenza di una lingua diversa dall'italiano, così impedendo, in assenza di adeguati supporti formativi, a coloro che, pur capaci e meritevoli, non la conoscano affatto, di raggiungere «i gradi più alti degli studi», se non al costo, tanto in termini di scelte per la propria formazione e il proprio futuro, quanto in termini economici, di optare per altri corsi universitari o, addirittura, per altri atenei. In terzo luogo, potrebbe essere lesiva della libertà d'insegnamento, poiché, per un verso, verrebbe a incidere significativamente sulle modalità con cui il docente è tenuto a svolgere la propria attività, sottraendogli la scelta sul come comunicare con gli studenti, indipendentemente dalla dimestichezza ch'egli stesso abbia con la lingua straniera; per un altro, discriminerebbe il docente all'atto del conferimento degli insegnamenti, venendo questi necessariamente attribuiti in base a una competenza – la conoscenza della lingua straniera – che nulla ha a che vedere con quelle verificate in sede di reclutamento e con il sapere specifico che deve essere trasmesso ai discenti. Ciò posto, la Corte afferma che, tuttavia, è ben possibile dare una lettura costituzionalmente orientata della disposizione, tale da contemperare le esigenze sottese alla internazionalizzazione – voluta dal legislatore e perseguibile, in attuazione della loro autonomia costituzionalmente garantita, dagli atenei – con i principi di cui agli artt. 3, 6, 33 e 34 Cost., (parametro quest'ultimo non evocato dal rimettente). Infatti, può darsi la facoltà, per gli atenei che lo ritengano opportuno, di affiancare all'erogazione di corsi universitari in lingua italiana corsi in lingua straniera, anche in considerazione della specificità di determinati settori scientifico-disciplinari. Una tale opzione ermeneutica evita l'insorgere dell'antinomia normativa con i principi costituzionali evocati: una offerta formativa che preveda che taluni corsi siano tenuti tanto in lingua italiana quanto in lingua straniera non li comprime affatto, né tantomeno li sacrifica, consentendo, allo stesso tempo, il perseguimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione. In finale, la Corte precisa che quanto affermato è riferito soltanto all'ipotesi di interi corsi di studio universitari: “La disposizione qui scrutinata, a dimostrazione di come l'internazionalizzazione sia obiettivo in vario modo perseguibile e, comunque sia, da perseguire, consente altresì l'erogazione di singoli insegnamenti in lingua straniera. Solo con un eccesso di formalismo e di severità potrebbe affermarsi che, anche con riferimento a questi ultimi, i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 6, 33 e 34 Cost. impongano agli atenei di erogarli a condizione che ve ne sia uno corrispondente in lingua italiana. È ragionevole invece che, in considerazione delle peculiarità e delle specificità dei singoli insegnamenti, le università possano, nell'ambito della propria autonomia, scegliere di attivarli anche esclusivamente in lingua straniera. Va da sé che, perché questa facoltà offerta dal legislatore

non diventi elusiva dei principî costituzionali, gli atenei debbono farvi ricorso secondo ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, così da garantire pur sempre una complessiva offerta formativa che sia rispettosa del primato della lingua italiana, così come del principio d'eguaglianza, del diritto all'istruzione e della libertà d'insegnamento”.

4. Il diritto alla salute

4.1. Il “carattere personalistico” delle cure sanitarie

“...è stato più volte affermato il “carattere personalistico” delle cure sanitarie, sicché la previsione legislativa non può precludere al medico la possibilità di valutare, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, il singolo caso sottoposto alle sue cure, individuando di volta in volta la terapia ritenuta più idonea ad assicurare la tutela della salute del paziente (in senso conforme, tra le altre, sentenza n. 151 del 2009). Alla luce di tale indefettibile principio, l’“appropriatezza prescrittiva” prevista dall’art. 9-*quater*, comma 1, del d.l. n. 78 del 2015 ed i parametri contenuti nel decreto ministeriale devono essere dunque intesi come un invito al medico prescrittore di rendere trasparente, ragionevole ed informata la consentita facoltà di discostarsi dalle indicazioni del decreto ministeriale”. Così la sentenza n. 169 che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9-*quater*, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015 - finalizzato alla riduzione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale inappropriate - promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.

4.2. La discrezionalità legislativa in materia di pratica terapeutica

La sentenza n. 169 - che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9-*quater*, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015 - ha affermato che i controlli sulle prescrizioni di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, finalizzati alla riduzione delle prescrizioni inappropriate in conformità alle indicazioni ministeriali, non possono assolutamente conculcare il libero esercizio della professione medica, ma costituiscono un semplice invito a motivare scostamenti rilevanti dai protocolli. In tale contesto ha precisato: “È invece assolutamente incompatibile un sindacato politico o meramente finanziario sulle prescrizioni, poiché la discrezionalità legislativa trova il suo limite «[nel]le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l’arte medica: sicché, in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali (sentenze n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)» (sentenza n. 151 del 2009) [...] è costante orientamento di questa Corte che «scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie – la cui adozione ricade in linea di principio nell’ambito dell’autonomia e della responsabilità dei medici, tenuti ad operare col consenso informato del paziente e basandosi sullo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione – non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica, e non prevedano “l’elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati”, né costituiscano “il risultato di una siffatta verifica”. Si può ora aggiungere che stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi “all’incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell’arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica” (sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 338 del 2003)”.

4.3. Il principio di precauzione

“...la finalità secondaria di tutela della salute propria dell’imposta di consumo, che già di per sé giustifica l’imposizione sui prodotti nicotinici, legittima anche l’eventuale effetto di disincentivo, in nome del principio di precauzione, nei confronti di prodotti che potrebbero costituire un tramite verso il tabacco”.

Così la sentenza n. 240.

4.4. Il diritto all'indennizzo per menomazioni da vaccinazione raccomandata

La sentenza n. 268 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., l'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevedeva il diritto all'indennizzo, alle condizioni e nei modi ivi stabiliti, nei confronti di coloro che si fossero sottoposti a vaccinazione antinfluenzale. Tale vaccinazione "rientra a pieno titolo tra quelle raccomandate", sussistendo una serie di atti sintomatici in tal senso (insistite e ampie campagne di informazione e raccomandazione da parte delle autorità sanitarie pubbliche; distribuzione di materiale informativo specifico; informazioni sul sito istituzionale del Ministero della salute; decreti e circolari ministeriali; piani nazionali di prevenzione vaccinale). Ad essa la Corte ha ritenuto riferibili le argomentazioni impiegate dalle sentenze nn. 107 del 2012, 423 del 2000 e 27 del 1998 per estendere il diritto all'indennizzo, testualmente riservato alle menomazioni permanenti derivanti da vaccinazioni obbligatorie, ai casi di gravi e permanenti lesioni all'integrità psico-fisica insorte a seguito di specifiche vaccinazioni (allora) solo raccomandate (contro, rispettivamente, morbillo, parotite e rosolia, epatite B e poliomielite). In tema di vaccinazioni, le tecniche dell'obbligatorietà e della raccomandazione "possono essere sia il frutto di concezioni parzialmente diverse del rapporto tra individuo e autorità sanitarie pubbliche, sia il risultato di diverse condizioni sanitarie della popolazione di riferimento (...). Nel primo caso, la libera determinazione individuale viene diminuita attraverso la previsione di un obbligo, assistito da una sanzione. Tale soluzione – rimessa alla decisione delle autorità sanitarie pubbliche, fondata su obiettive e riconosciute esigenze di profilassi – non è incompatibile con l'art. 32 Cost. se il trattamento obbligatorio sia diretto non solo a migliorare o preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche quello degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione dell'autodeterminazione del singolo" (sentenze nn. 107 del 2012, 226 del 2000, 118 del 1996, 258 del 1994 e 307 del 1990). "Nel secondo caso, anziché all'obbligo, le autorità sanitarie preferiscono fare appello all'adesione degli individui a un programma di politica sanitaria. La tecnica della raccomandazione esprime maggiore attenzione all'autodeterminazione individuale (o, nel caso di minori, alla responsabilità dei genitori) e, quindi, al profilo soggettivo del diritto fondamentale alla salute, tutelato dal primo comma dell'art. 32 Cost., ma è pur sempre indirizzata allo scopo di ottenere la migliore salvaguardia della salute come interesse (anche) collettivo". Tuttavia, entrambe le tecniche perseguono il comune scopo di "garantire e tutelare la salute (anche) collettiva attraverso il raggiungimento della massima copertura vaccinale". In questa prospettiva, "non vi è differenza qualitativa tra obbligo e raccomandazione: l'obbligatorietà del trattamento vaccinale è semplicemente uno degli strumenti a disposizione delle autorità sanitarie pubbliche per il perseguimento della tutela della salute collettiva, al pari della raccomandazione. I diversi attori (autorità pubbliche e individui) finiscono per realizzare l'obiettivo della più ampia immunizzazione dal rischio di contrarre la malattia indipendentemente dall'esistenza di una loro specifica volontà di collaborare: e resta del tutto irrilevante, o indifferente, che l'effetto cooperativo sia riconducibile, dal lato attivo, a un obbligo o, piuttosto, a una persuasione o anche, dal lato passivo, all'intento di evitare una sanzione o, piuttosto, di aderire a un invito". Per quanto concerne le vaccinazioni raccomandate, "in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore dei trattamenti vaccinali, è naturale che si sviluppi un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie: e ciò rende la scelta individuale di aderire alla raccomandazione di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, al di là delle particolari motivazioni che muovono i singoli". La ragione determinante del diritto all'indennizzo "non deriva dall'essersi sottoposti a un trattamento obbligatorio, in quanto tale; essa risiede piuttosto nelle esigenze di solidarietà sociale che si impongono alla collettività, laddove il singolo subisca conseguenze negative per la propria integrità psico-fisica derivanti da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato) effettuato anche nell'interesse della collettività". La mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate lede la Costituzione perché "le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale, mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo". La previsione dell'indennizzo, per contro, completa il patto di solidarietà tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e rende più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione. La collettività è stata così chiamata a sostenere i costi del pregiudizio individuale anche nel caso in cui la menomazione permanente derivi dalla vaccinazione antinfluenzale. Del resto, sarebbe stato "irragionevole riservare a

coloro che hanno aderito alle (...) raccomandazioni delle autorità sanitarie pubbliche un trattamento peggiore rispetto a quello riconosciuto a quanti abbiano ubbidito ad un precetto”. La traslazione sulla collettività delle conseguenze negative eventualmente derivanti dalla vaccinazione antinfluenzale, conseguita all’applicazione dei principi costituzionali di solidarietà, tutela della salute e ragionevolezza, è stata giustificata anche dalla considerazione che “la più ampia sottoposizione a vaccinazione quale profilassi preventiva può notevolmente alleviare il carico non solo economico che le epidemie influenzali solitamente determinano sul sistema sanitario nazionale e sulle attività lavorative”. Infine, la Corte ha precisato che la platea degli eventuali beneficiari dell’indennizzo non può essere indebitamente circoscritta solo perché il recente aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (d.P.C.m. 12 gennaio 2017), il Piano nazionale di prevenzione vaccinale e le raccomandazioni ministeriali hanno previsto l’offerta gratuita del vaccino antinfluenzale a specifiche categorie (soggetti espressamente considerati per l’età avanzata o per le particolari condizioni di salute; operatori e lavoratori, per i quali la vaccinazione, oltre alla salvaguardia della salute individuale, ha il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l’interruzione di servizi essenziali per la collettività; conviventi con soggetti a rischio). Le campagne di informazione e sensibilizzazione “coinvolgono inevitabilmente la generalità della popolazione, a prescindere da una pregressa e specifica condizione individuale di salute, di età, di lavoro o di convivenza: (...) l’applicazione del trattamento consente di tutelare sia la dimensione individuale della salute, sia quella collettiva, impedendosi l’eventuale contagio fra i soggetti non a rischio e quelli a rischio e contribuendosi in tal modo anche alla protezione di coloro che non possono ricorrere alla vaccinazione a causa della propria specifica condizione di salute. (...) il fatto che la raccomandazione sia accompagnata, per alcune categorie di soggetti, dalla gratuità della somministrazione, non potrebbe fondare alcuna limitazione del novero dei destinatari dell’indennizzo. La specifica posizione di tali categorie di soggetti non elide affatto il rilievo collettivo che la tutela della salute assume anche nei confronti della popolazione in generale, la vaccinazione di tutti e di ciascuno contribuendo all’obiettivo della più ampia copertura, perseguito attraverso la raccomandazione. Del resto, se i vincoli di ordine finanziario possono giustificare limitazioni del novero dei soggetti cui la vaccinazione, in quanto inserita nei livelli essenziali di assistenza, sia somministrabile gratuitamente, di certo essi non giustificano alcun esonero dall’obbligo d’indennizzo, in presenza delle condizioni previste dalla legge”.

4.5. I diversi rimedi dell’indennizzo e del risarcimento del danno

La disciplina apprestata dalla legge n. 210 del 1992 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati) “opera su un piano diverso da quello in cui si colloca la normativa in tema di risarcimento del danno. Il risarcimento, infatti, presuppone un nesso tra fatto illecito e danno ingiusto, mentre il diritto all’indennizzo, che prescinde dalla colpa, sorge a fronte del solo accertamento che la menomazione irreversibile consegua alla vaccinazione e deriva dall’inderogabile dovere di solidarietà che, in questi casi, incombe sull’intera collettività, laddove quest’ultima tragga beneficio dal trattamento vaccinale del singolo (sentenza n. 118 del 1996). Ferma in ogni caso la possibilità per l’interessato di azionare anche l’ordinaria pretesa risarcitoria, che potrà eventualmente essere riconosciuta ove ricorrano le condizioni previste dall’art. 2043 del codice civile, il legislatore ha dunque previsto un’autonoma misura economica di sostegno, di natura indennitaria ed equitativa (sentenza n. 118 del 1996), in caso di danno alla salute, il cui ottenimento dipende dal semplice fatto obiettivo dell’aver subito un pregiudizio. Tale misura consente agli interessati una protezione certa nell’*an* e nel *quantum*, non subordinata all’esperimento di un’azione di risarcimento del danno, che richiede l’accertamento di un fatto illecito e l’individuazione del responsabile (sentenze n. 423 del 2000, n. 27 del 1998 e n. 118 del 1996)”. Così la sentenza n. **268** che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., l’art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevedeva il diritto all’indennizzo, alle condizioni e nei modi ivi stabiliti, nei confronti di coloro che si fossero sottoposti a vaccinazione antinfluenzale.

5. La disabilità

5.1. Il giuramento per l’acquisizione della cittadinanza

La sentenza n. **258** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., l’art.

10 della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui – subordinando al giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi la trascrizione nei registri dello stato civile del decreto presidenziale di concessione della cittadinanza allo straniero – non prevedeva l’esonero dal giuramento della persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità, precludendo l’acquisizione dello *status* di cittadino. La disabilità, rientrando tra le condizioni personali che limitano l’uguaglianza, è espressamente considerata dall’art. 38 Cost. che, al primo comma, riconosce il diritto all’assistenza sociale per gli inabili al lavoro e, al terzo comma, garantisce agli inabili e ai minorati il diritto all’educazione e alla formazione professionale. Detti principi sono stati attuati dalla legge n. 104 del 1992, che disegna il fondamentale quadro normativo in materia di disabilità, volto non solo a prestare assistenza ma anche a favorire l’integrazione sociale del disabile. La disciplina ha segnato un “radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati [...] quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall’intera collettività” (sentenza n. 167 del 1999). Le condizioni invalidanti sono, perciò, ostacoli che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la massima autonomia possibile del disabile e il pieno esercizio dei diritti fondamentali. Su questo compito promozionale, imposto dalla Costituzione ai pubblici poteri, si è più volte soffermata la giurisprudenza costituzionale la quale, con riferimento al diritto all’istruzione del portatore di disabilità, ha rimarcato che “sul tema della condizione giuridica dello stesso confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale (sentenze n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987), in vista del processo di inserimento nella società (sentenza n. 80 del 2010)”. Nella fattispecie sottoposta a scrutinio, l’inserimento del disabile nella società, al ricorrere delle altre condizioni previste dalla legge sulla cittadinanza, era “impedito dall’imposizione normativa del giuramento” alla persona incapace di prestarlo in ragione di patologie psichiche di particolare gravità. Un simile assetto poteva determinare una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente escludeva il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale; e un’ulteriore forma di emarginazione rispetto ad altri familiari che l’avessero conseguita. La Corte ha, infine, precisato che l’esonero dal giuramento “deve operare a prescindere dal tipo di incapacità giuridicamente rilevante”, venendo in considerazione l’impossibilità materiale di compiere un atto personale, quale il giuramento, che come tale non può essere reso da un rappresentante legale in sostituzione dell’interessato.

6. Lo straniero

6.1. La procedura di emersione e il rilascio del permesso di soggiorno

La sentenza n. 45 ha dichiarato l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevata, in riferimento all’art. 3 Cost. La questione – in tema di procedura di emersione e rilascio del permesso di soggiorno allo straniero extracomunitario – nasceva nell’ambito di un giudizio dinanzi al TAR avente ad oggetto il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno adottato nei confronti un extracomunitario a cui era stato rilasciato il nulla-osta all’emersione. Il rimettente evidenziava la illogicità e la contraddittorietà della disciplina censurata, sulla premessa interpretativa secondo cui, nonostante la ritenuta natura unitaria del procedimento, potrebbe essere rilasciato il nulla-osta all’emersione, ma potrebbe poi essere negato il permesso di soggiorno a causa dell’esistenza di un reato automaticamente ostativo. La Corte dichiara inammissibile la questione in quanto il rimettente non doveva fare riferimento all’art. 4, comma 3, ma avrebbe dovuto applicare la disciplina speciale dettata per il permesso di soggiorno da rilasciare ai lavoratori extracomunitari ammessi alla procedura di emersione e ritenere illegittimo il diniego del permesso di soggiorno. Si riporta di seguito la ricostruzione della complessa disciplina come operata dalla Corte. Il procedimento ha carattere unitario, infatti la richiesta di permesso di soggiorno è presentata al momento della stipula del contratto di soggiorno presso lo Sportello Unico per l’Immigrazione (SUI), che ha previamente acquisito il parere della questura sull’inesistenza di motivi ostativi alla concessione dello stesso (art. 1-ter, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009). Successivamente al rilascio del nulla osta, il diniego del permesso di soggiorno sarebbe possibile soltanto qualora sia accertato che il richiedente ha riportato condanne con generalità diverse da quelle in relazione alle quali è stato avviato il procedimento di emersione del lavoro irregolare. Dunque, il TAR ha correttamente ritenuto la natura unitaria del procedimento in esame, ma ha inesattamente ricostruito il quadro normativo di riferimento. Alla fattispecie non è applicabile la disposizione generale del censurato

art. 4, comma 3, ma quella speciale recata dall'art. 1-ter, il quale stabilisce autonomamente i requisiti per ottenere il permesso di soggiorno. Il rinvio contenuto nel censurato art. 5, comma 5, in relazione al lavoratore extracomunitario emerso dal lavoro irregolare, va riferito a detto art. 1-ter, comma 13 (il quale stabilisce quali siano le condanne ostative al rilascio del nulla osta e del permesso di soggiorno), e non all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998. Il procedimento di emersione del lavoro irregolare (oggetto del richiamato art. 1-ter, comma 7) si articola in due fasi, ma va considerato unitariamente, tenuto conto della finalità del medesimo. In una prima fase, è accertata l'ammissibilità della richiesta ed è acquisito il parere del questore in ordine all'inesistenza di motivi ostativi al permesso di soggiorno; successivamente è stipulato il contratto di soggiorno ed il lavoratore extracomunitario richiede il permesso di soggiorno per lavoro subordinato, che può ottenere una volta accertata la regolarizzazione della posizione lavorativa, in virtù della stipula di detto contratto. Per il permesso di soggiorno da rilasciare in relazione al procedimento di emersione del lavoro irregolare è previsto un automatismo ostativo con riguardo esclusivamente ai reati previsti da detta norma, che non richiama quelli indicati, *ratione materiae*, nel censurato art. 4, comma 3. All'emersione del lavoro irregolare osta esclusivamente la condanna per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 cod.proc.pen. e, tuttavia, a seguito della sentenza n. 172 del 2012, per quelli riconducibili alla seconda di tali norme, il diniego è condizionato all'accertamento dell'effettiva pericolosità del cittadino straniero. In definitiva, sussiste una disciplina generale del permesso di soggiorno ed una disciplina speciale concernente l'emersione del lavoro irregolare. Per quest'ultima, è stata ritenuta meritevole di più intensa tutela la situazione di coloro i quali hanno svolto attività di assistenza e sostegno familiare e, quindi, è previsto l'obbligo di accertarne in concreto la pericolosità sociale. La sentenza n. 172 del 2012 ha rimarcato la peculiarità di detta fattispecie e ciò fa anche escludere che la previsione della differente regolamentazione delle due situazioni sia irragionevole.

6.2. Il respingimento con accompagnamento alla frontiera – Monito al legislatore

La sentenza n. 275 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli artt. 10, secondo comma, 13, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare) – dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 che disciplina due ipotesi di respingimento, cosiddetto differito, dello straniero, entrambe con accompagnamento coattivo alla frontiera. La suddetta disposizione prevede, in particolare, che il questore adotti il citato provvedimento nei confronti degli stranieri che, «entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo» (lett. *a*) e degli stranieri che, presentatisi ai valichi di frontiera senza avere i requisiti legali per l'ingresso nel territorio dello Stato, vi sono temporaneamente ammessi per necessità di pubblico soccorso (lett. *b*). La decisione di rito della Corte trova ragione nel fatto che nel caso di specie già al tempo dell'adozione dell'ordinanza di rimessione lo straniero, dopo il provvedimento di respingimento differito, ha ricevuto dal questore l'ordine di lasciare il territorio dello Stato entro sette giorni, in base all'art. 14, comma 5-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998. Per la Corte tale provvedimento non affianca il precedente ma supera l'accompagnamento coattivo, sostituendo tale forma esecutiva con l'ordine di lasciare entro un breve termine il territorio dello Stato. In questo modo viene ugualmente perseguito lo scopo di porre fine al soggiorno illegale dello straniero, senza però operare una restrizione della sua libertà personale. Di conseguenza, con riferimento all'accompagnamento coattivo alla frontiera, la disposizione censurata non potrebbe più trovare applicazione. Nonostante l'inammissibilità delle questioni la Corte ha riconosciuto la necessità che “il legislatore intervenga sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, considerando che tale modalità esecutiva restringe la libertà personale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001) e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità all'art. 13, terzo comma, Cost.”.

6.3. Il giuramento per l'acquisto della cittadinanza della persona disabile

Sebbene l'art. 3 Cost. si riferisca espressamente ai soli cittadini, “la norma in esso contenuta vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare [...] diritti fondamentali (sentenza n. 120 del 1967), ancor più quando, come nel caso di specie, trattasi di uno straniero cui sia stata concessa la cittadinanza e che deve solo adempiere una condizione per l'acquisizione della stessa”. Così la sentenza n. 258 che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., l'art. 10 della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui – subordinando al giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e

delle leggi la trascrizione nei registri dello stato civile del decreto presidenziale di concessione della cittadinanza allo straniero – non prevedeva l’esonero dal giuramento della persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità, precludendo l’acquisizione dello *status* di cittadino. La disabilità rientra tra le condizioni personali che limitano l’uguaglianza; e le condizioni invalidanti sono ostacoli che la Repubblica deve rimuovere per consentire il pieno esercizio dei diritti fondamentali. L’inserimento del disabile nella società, al ricorrere delle altre condizioni previste dalla legge sulla cittadinanza, era “impedito dall’imposizione normativa del giuramento” alla persona incapace di prestarlo in ragione di patologie psichiche di particolare gravità. Un simile assetto poteva determinare una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente escludeva il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale; e un’ulteriore forma di emarginazione rispetto ad altri familiari che l’avessero conseguita.

Sezione III

I rapporti economici

1. Il lavoro

1.1. I compensi variabili degli Avvocati dello Stato (il principio di sufficienza e proporzionalità della retribuzione)

La sentenza n. 236 ha esaminato plurime questioni, promosse da diversi Tribunali regionali amministrativi, relative all'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, che ha modificato la disciplina dei compensi variabili del personale dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni (r.d. n. 1611 del 1933, art. 21). In tutti i giudizi *a quibus* i ricorrenti sono avvocati o procuratori dello Stato che agiscono per il riconoscimento del diritto ai compensi maturati per le prestazioni rese in favore dell'amministrazione patrocinata, fondando la relativa pretesa sul regime normativo anteriore alla novella. In particolare, con la sentenza in esame è stata dichiarata non fondata la censura che ruota intorno alla natura retributiva degli emolumenti presi in considerazione dalla novella, in linea con quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 33 del 2009 e n. 624 del 1988). La Corte dichiara la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 4 e 8 dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, prospettata in riferimento all'art. 36 Cost. con la seguente motivazione: “[s]econdo quanto costantemente affermato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 96 del 2016; e n. 154 del 2014), il giudizio sulla sufficienza e sulla proporzionalità della retribuzione non può prescindere da una valutazione complessiva delle diverse voci che la compongono e non può essere svolto per singoli istituti. Il rimettente ha invece focalizzato l'attenzione esclusivamente sul contenuto delle riduzioni apportate dalla norma censurata, trascurando, nel quadro retributivo complessivo relativo alla categoria di riferimento, di valutare l'incidenza da ascrivere alla componente offerta dallo stipendio tabellare, rimasta insensibile alla novella; né, ancora, è stato dato il giusto peso al ruolo che deve ascrivere alla componente retributiva aggiuntiva legata agli emolumenti per il “riscosso”, ancora riconosciuti, seppure in quota parte, agli avvocati dello Stato”.

1.2. La tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli

1.2.1. La presunta eliminazione retroattiva dell'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti

La specificità della tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli, “legata alla natura stagionale dell'attività svolta” (sentenza n. 497 del 1988), “emerge nella predominante funzione di integrazione del reddito (...), che si manifesta nella cesura tra il sorgere del diritto e l'erogazione nel corso dell'anno successivo e nel peculiare meccanismo di liquidazione, ancorato alle giornate di lavoro e non a quelle di disoccupazione. L'indicata specificità, peraltro, non rende meno imperiosa l'esigenza di predisporre meccanismi finalizzati a garantire la perdurante adeguatezza delle prestazioni corrisposte (sentenza n. 288 del 1994)”. Così la sentenza n. 53 che ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3, 24 e 69, lett. b), della legge n. 92 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che ai lavoratori agricoli, i quali abbiano già maturato il titolo all'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, in ragione dei periodi lavorativi effettuati nel 2012, possa applicarsi la prestazione della mini-AspI, riconosciuta a tutti gli altri lavoratori. Offrendo un'interpretazione adeguatrice della censurata disciplina, la Corte ha escluso la denunciata “eliminazione radicale e retroattiva di una prestazione previdenziale già acquisita”. La legge n. 92 del 2012 ha delineato una nuova architettura delle tutele contro la disoccupazione, estese a una platea più vasta di beneficiari e articolate in due fondamentali tipologie di prestazioni: l'assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) e la mini-ASpI, erogata dal 1° gennaio 2013 ai soggetti che possano far valere almeno tredici settimane di contribuzione di attività lavorativa negli ultimi dodici mesi, per la quale siano stati versati o siano dovuti i contributi per l'assicurazione obbligatoria. “In un disegno volto a semplificare e a razionalizzare la protezione accordata ai lavoratori disoccupati, il legislatore

del 2012 ha demandato alla mini-ASpI la funzione di tutelare i lavoratori precari o con carriere discontinue, un tempo beneficiari dell'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti". Dal 1° gennaio 2013, tale indennità è stata abrogata per tutti i lavoratori e le relative prestazioni sono state assorbite, con riferimento ai periodi lavorativi del 2012, in quelle della mini-ASpI; per i lavoratori agricoli è stato mantenuto "inalterato il sistema previgente di tutele, incentrato sulla distinzione tra lavoratori agricoli a tempo indeterminato e a tempo determinato". L'abrogazione delle disposizioni riguardanti l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti è stata intesa nel senso che la disciplina previgente cessa di operare per la disoccupazione riferita al 2013 e si applica, per contro, alla disoccupazione relativa al 2012, dovendosi individuare la disciplina applicabile *ratione temporis* "alla stregua della normativa vigente quando si perfezionano gli elementi costitutivi del diritto". Nella vicenda *a quo*, la fattispecie costitutiva del diritto all'indennità di disoccupazione si era completata nel vigore della legge antecedente, non potendo essere assoggettata alla disciplina sopravvenuta al tempo della liquidazione che è ininfluente ai fini del sorgere del diritto. Del resto, non sono stati ravvisati "elementi testuali incontrovertibili che inducano ad escludere, per la disoccupazione riferita al 2012, l'applicazione della disciplina vigente al momento in cui il diritto è sorto e che impongano di considerare retroattivamente soppresso un diritto già acquisito". Gli stessi lavori preparatori non hanno rivelato l'intento di disporre una caducazione retroattiva dei diritti già maturati per le prestazioni svolte, con effetti che si sarebbero rivelati eccentrici rispetto agli obiettivi generali di equità e gradualità perseguiti dalla riforma degli ammortizzatori sociali. La prospettata interpretazione è risultata, poi, in armonia con "la specialità della tutela contro la disoccupazione agricola, che l'avvicinarsi delle diverse discipline ha confermato nei suoi tratti salienti". Invero, sarebbe risultato "contraddittorio, rispetto al regime di favore che il legislatore ha riservato ai lavoratori agricoli, escluderli retroattivamente da ogni forma di tutela per la disoccupazione del 2012, che abbia dato titolo a richiedere l'indennità a requisiti contributivi ridotti".

1.2.2. I requisiti per il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione agricola

La sentenza n. 194 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949, il quale, nell'estendere ai lavoratori agricoli l'obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, prevede che l'indennità di disoccupazione agricola sia ad essi riconosciuta alla duplice condizione che risultino iscritti negli elenchi nominativi dei lavoratori dell'agricoltura per almeno un anno oltre che per quello per il quale è richiesta l'indennità e abbiano conseguito in quest'ultimo e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri. La norma non ha riservato un trattamento ingiustificatamente deteriore ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato rispetto sia ai lavoratori agricoli a tempo determinato sia alla generalità dei lavoratori a tempo indeterminato. Nel rilevare l'erroneità del presupposto esegetico del rimettente, la Corte ha chiarito che la lettera della legge conferma come corretta l'interpretazione secondo cui "i menzionati 102 contributi giornalieri possono essere accreditati al lavoratore anche in uno solo dei due anni". La disposizione, infatti, "richiedendo un accredito complessivo di 102 contributi giornalieri, esige soltanto che l'insieme dei contributi accreditati nei due anni di riferimento sia di 102 unità, ma non che queste siano suddivise tra tali due anni". Così intesa, la disciplina dell'indennità di disoccupazione non ha dato luogo a un trattamento incongruo per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato, tale da privarli, nelle ipotesi in cui la cessazione involontaria del loro rapporto di lavoro intervenga a ridosso della conclusione dell'anno di riferimento, del diritto al sostegno previdenziale. In situazioni analoghe a quella oggetto del giudizio *a quo*, il lavoratore agricolo a tempo indeterminato può ottenere l'indennità di disoccupazione dato che, pur in mancanza di contributi accreditati nell'anno per il quale è richiesta, avendo lavorato per l'intero anno precedente, ha senz'altro conseguito, in tale solo anno, il necessario accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri. Infine, si è ribadito che "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)".

1.3. La responsabilità solidale del committente per i crediti di lavoro dei dipendenti del subfornitore

La sentenza n. 254 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., in quanto – prevedendo che, in caso di appalto di opere o servizi, il committente è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori nel limite di due anni dalla cessazione

dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto – non estenderebbe la garanzia della responsabilità solidale del committente anche ai crediti retributivi e contributivi dei dipendenti del subfornitore. La disciplina della subfornitura nelle attività produttive è stata introdotta dalla legge n. 192 del 1998; dottrina e giurisprudenza “sono tuttora divise sulla configurazione giuridica e sul più corretto inquadramento sistematico del contratto di subfornitura, in particolare, quanto al profilo della sua autonomia o meno rispetto al contratto di appalto”. Lo stesso giudice della nomofilachia ha dapprima affermato che il rapporto di subfornitura, enucleato per tutelare da abusi le imprese in stato di dipendenza economica rispetto ad altre, riguarda il fenomeno economico dell'integrazione verticale fra imprese ma è riferibile a molteplici figure negoziali (tra cui l'appalto). In seguito gli ha attribuito connotati di specificità, sottolineando che la dipendenza economica del subfornitore si palesa sia sul piano del rapporto commerciale e di mercato sia su quello delle direttive tecniche di esecuzione, in quanto il suo inserimento nel processo produttivo del committente ne implica l'assoggettamento a penetranti direttive tecniche di quest'ultimo: ciò distingue la subfornitura dall'appalto, essendo l'appaltatore tenuto, nel raggiungimento del risultato, a una prestazione rispondente ad autonomia non solo organizzativa e imprenditoriale ma anche tecnico-esecutiva. Tuttavia, “ciascuno degli orientamenti emersi, in chiave di riconducibilità o meno del contratto di subfornitura alla cornice concettuale e disciplinaria dell'appalto e del subappalto, è comunque aperto, e non chiuso, all'estensione della responsabilità solidale del committente ai crediti di lavoro dei dipendenti del subfornitore. Una tale estensione costituisce naturale corollario della tesi che configura la subfornitura come sottotipo dell'appalto e, a maggior ragione, di quella che sostanzialmente equipara i due negozi. Ma, anche nel contesto del diverso orientamento, che considera la subfornitura come tipo negoziale autonomo, tale premessa interpretativa non è, per lo più, ritenuta preclusiva della applicazione, in via analogica, della disposizione censurata in favore dei dipendenti del subfornitore”. All'obiezione per cui la natura eccezionale della norma sulla responsabilità solidale del committente osterebbe a una sua applicazione estensiva si è replicato che “l'eccezionalità della responsabilità del committente è tale rispetto alla disciplina ordinaria della responsabilità civile – che esige di correlarsi alla condotta di un soggetto determinato – ma non lo è più se riferita all'ambito, ove pur distinto, ma comunque omogeneo in termini di lavoro indiretto, dei rapporti di subfornitura. Ciò in quanto la *ratio* dell'introduzione della responsabilità solidale del committente – che è quella di evitare il rischio che i meccanismi di decentramento, e di dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione, vadano a danno dei lavoratori utilizzati nell'esecuzione del contratto commerciale – non giustifica una esclusione (che si porrebbe, altrimenti, in contrasto con il precetto dell'art. 3 Cost.) della predisposta garanzia nei confronti dei dipendenti del subfornitore, atteso che la tutela del soggetto che assicura una attività lavorativa indiretta non può non estendersi a tutti i livelli del decentramento. In tal senso (...) le esigenze di tutela dei dipendenti dell'impresa subfornitrice, in ragione della strutturale debolezza del loro datore di lavoro, sarebbero da considerare ancora più intense e imprescindibili che non nel caso di un normale appalto”. Pertanto, interpretando la norma in senso costituzionalmente adeguato, il committente è obbligato in solido (anche) con il subfornitore relativamente ai crediti lavorativi, contributivi e assicurativi dei suoi dipendenti.

1.4. La pignorabilità degli emolumenti

L'ordinanza n. 91 ha confermato la dichiarazione di non fondatezza della sentenza n. 248 del 2015. “Tale sentenza precisava, tra l'altro, che «la tutela della certezza dei rapporti giuridici, in quanto collegata agli strumenti di protezione del credito personale, non consente di negare in radice la pignorabilità degli emolumenti ma di attenuarla per particolari situazioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore», mentre, con riguardo alla questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., sia in relazione al regime di impignorabilità delle pensioni, sia – in via subordinata – all'art. 72-ter del d.P.R. n. 602 del 1973, le argomentazioni del giudice rimettente non sono state condivise «in ragione della eterogeneità dei *tertia comparationis* rispetto alla disposizione impugnata»”.

1.5. Il regime fiscale della retribuzione legata a incrementi di produttività (nel settore pubblico e nel settore privato)

La sentenza n. 153 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., della disciplina (artt. 53, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, 26, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011 e 2 del d.l. n. 93 del 2008, come richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge n. 183 del 2011) che

riservava ai soli dipendenti del settore privato un trattamento fiscale agevolato delle somme erogate a titolo di retribuzione di produttività per gli anni 2011 e 2012, senza estenderlo agli impiegati pubblici. La detassazione *de qua* “ha lo scopo, evidente, di incentivare la produttività del lavoro, ma il suo oggetto è ben delimitato dal legislatore, che non lo collega a un generico miglioramento delle prestazioni dei lavoratori dipendenti, bensì all’erogazione di somme correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all’andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale. Questo preciso collegamento (...) evoca la necessità di una stretta connessione tra l’agevolazione fiscale delle somme erogate ai lavoratori e l’esercizio da parte del datore di lavoro erogante di un’attività economica rivolta al mercato e diretta alla produzione di utili. Tramite l’agevolazione fiscale il legislatore intende quindi promuovere la competitività delle imprese nell’interesse generale”. Alle medesime finalità non è stato ritenuto riconducibile il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, istituito dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Agenzie fiscali. Né ha condotto a diverse conclusioni la considerazione che la disciplina della materia non escludeva *ab origine* la possibilità di estendere il beneficio nel senso auspicato dal rimettente: da ciò, infatti, non sarebbe stato corretto inferire “né un obbligo per il legislatore di estendere la misura ai dipendenti del settore pubblico, né la palese arbitrarietà o irrazionalità della scelta discrezionale (...) di non estendere il beneficio, scelta che avrebbe comportato, non solo un aumento delle risorse necessarie per attuare la misura, ma anche un allargamento degli obiettivi generali perseguiti”.

2. La previdenza

2.1. I principi costituzionali in materia previdenziale

“La determinazione della base retributiva utile ai fini del trattamento di quiescenza è rimessa alle scelte discrezionali del legislatore, chiamato a compiere «una congrua valutazione che contemperi le esigenze di vita dei lavoratori, che ne sono beneficiari, e le disponibilità finanziarie» (sentenza n. 531 del 1988, punto 5. del Considerato in diritto), senza valicare il limite della «garanzia delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 457 del 1998, punto 5. del Considerato in diritto). Nella commisurazione del trattamento di quiescenza ai redditi percepiti in costanza del rapporto di lavoro, l’art. 38 Cost. prescrive di salvaguardare la proporzione fra trattamento previdenziale e quantità e qualità del lavoro svolto e la sufficienza del trattamento ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore pensionato. L’art. 36 Cost., applicabile alle prestazioni previdenziali per il tramite e nella misura tracciata dall’art. 38 Cost. (sentenza n. 156 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto), costituisce parametro di tali esigenze di vita, determinate «secondo valutazioni generali ed oggettive», che tutelino non solo «i bisogni elementari e vitali», ma anche le esigenze «relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell’attività lavorativa svolta» (sentenza n. 173 del 1986, punto 10. del Considerato in diritto). La garanzia dell’art. 38 Cost. è dunque connessa anche all’art. 36 Cost., «ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale» (sentenza n. 173 del 2016, punto 11.1. del Considerato in diritto). Il rapporto di corrispondenza tra pensioni e retribuzioni, pur tendenziale e imperfetto (sentenza n. 42 del 1993, punto 5. del Considerato in diritto), deve essere preservato mediante meccanismi di raccordo, atti a scongiurare il rischio di un «irragionevole scostamento», sintomatico dell’inadeguatezza del trattamento previdenziale corrisposto (sentenza n. 226 del 1993, punto 7. del Considerato in diritto). Spetta, pertanto, alla discrezionalità del legislatore il «ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell’attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto). Ben può il legislatore, nel prudente esercizio della sua discrezionalità, apportare «correttivi di dettaglio» che, giustificati da «esigenze meritevoli di considerazione», non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza «con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico» (sentenza n. 208 del 2014, punto 4.2. del Considerato in diritto). È proprio la molteplicità delle variabili sottese a tale bilanciamento a imporre, con riguardo alla proporzionalità e all’adeguatezza del trattamento di quiescenza, una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti”. Così la sentenza n. 259.

2.2. L'armonizzazione dei sistemi pensionistici del settore privato e del settore pubblico – Monito al legislatore

La sentenza n. 148 (che dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e degli artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione) rivolge al legislatore un monito per l'armonizzazione dei sistemi pensionistici del settore privato e del settore pubblico: «Nel merito, va innanzitutto verificato se sussista una giustificata diversità dei sistemi pensionistici del settore privato e del settore pubblico, tale da escludere la configurabilità della violazione dell'art. 3 Cost., alla luce del costante insegnamento di questa Corte, secondo cui la diversità delle situazioni e dei sistemi posti a confronto giustifica, in termini di ragionevolezza, la diversità delle discipline e, conseguentemente, esclude la violazione del principio di uguaglianza (*ex plurimis*, sentenza n. 146 del 2016). Sul punto, il rimettente non ravvisa «intrinseche differenze» tra i due ordinamenti pensionistici, assumendo, in sintesi: che in entrambi i settori i trattamenti di quiescenza rispondono all'identica esigenza tutelata dagli artt. 36 e 38 Cost.; che, analogamente, la modifica o rideterminazione dei trattamenti pensionistici risponde, sia nel settore pubblico che in quello privato, alla stessa esigenza posta dall'art. 97 Cost., ma anche ai principi degli artt. 36 e 38 Cost., in quanto la difformità dalle previsioni normative altera la natura di retribuzione differita del trattamento pensionistico, modificando il rapporto tra le due prestazioni e, nello stesso tempo, incide sul principio di adeguatezza posto dall'art. 38 Cost.; che, con riferimento alle differenze fra le gestioni pensionistiche, il sistema previdenziale è stato oggetto di un processo di riforma volto ad armonizzare i diversi regimi, confluiti presso l'INPS quale unico ente gestore; che, infine, anche regole particolari, dettate in ordine ai procedimenti di determinazione e liquidazione dei trattamenti pensionistici del settore pubblico, sono state superate dall'evoluzione normativa. Sebbene dunque i due regimi pensionistici, pur oggetto di interventi di convergenza operati negli anni dal legislatore, continuano a presentare elementi di motivata diversità, vi sono aspetti della disciplina pensionistica che, come quello in esame, concernendo profili analoghi, richiederebbero da parte del legislatore un percorso di armonizzazione nell'ambito dell'oramai unitario ente pubblico di previdenza obbligatoria nel rapporto con l'utente pensionato, laddove sono venute meno talune differenze settoriali che potevano motivare una diversità di regolazione. Tuttavia, la impossibilità di ritenere, nella disposizione dell'art. 52, comma 1, della legge n. 88 del 1989, invocata nelle ordinanze di rimessione come *tertium comparationis*, l'unica soluzione regolatoria della materia compatibile ed anzi imposta dai principi costituzionali, conduce questa Corte a ritenere inammissibile, sotto tale profilo, la questione di legittimità in esame. La disciplina prevista dalla citata disposizione, nel prevedere la possibilità di rettifica delle pensioni del settore del lavoro privato «in ogni momento» e «in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione», non costituisce, infatti, quella soluzione «obbligata» della regolazione della specifica materia in esame che, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, deve invece ravvisarsi nella normativa invocata in termini di *tertium comparationis*. Ciò anche in considerazione di quanto affermato da questa Corte, pur se con specifico riferimento al sistema delle pensioni del settore pubblico, in ordine alle esigenze di salvaguardare il legittimo affidamento del pensionato sull'entità del trattamento pensionistico erogato (sentenza n. 208 del 2014). Il necessario intervento per ricomporre il quadro della regolazione della materia, secondo linee coerenti ed omogenee per il settore pensionistico gestito ormai da un unico ente, non può, dunque, che essere rimesso al legislatore, che opererà tenendo conto del mutato contesto normativo, ma anche in funzione di valorizzazione dei profili di equità e solidarietà che caratterizzano il sistema previdenziale. Del resto, questa Corte rileva che i continui interventi normativi sul sistema pensionistico, se hanno posto attenzione ai profili sostanziali di determinazione dei trattamenti, hanno trascurato i pur rilevanti profili di armonizzazione di aspetti quali quelli in esame, costituenti il portato residuale di un assetto superato dall'evoluzione del sistema. Al legislatore compete, dunque, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità, valutati tutti i diversi e spesso contrapposti valori ed esigenze in campo, bilanciare i fattori costituzionalmente rilevanti, fissati, in particolare, dagli artt. 3 e 97 Cost., ma anche – per le ragioni correttamente evidenziate dal rimettente – dagli artt. 36 e 38 Cost. A tal fine, l'intervento normativo dovrà, in particolare, armonizzare le esigenze di ripristinare la legittimità del trattamento pensionistico con l'opposta esigenza di tutelare, in presenza di situazioni e condizioni di rilevanza sociale, l'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento, decorso un lasso temporale adeguato e coerente con il complessivo ordinamento giuridico. Conclusivamente, sulla scorta di quanto innanzi considerato, questa Corte non può che formulare l'auspicio che il legislatore proceda, con adeguata tempestività, ad adottare un intervento inteso a superare le riscontrate divergenze tra le discipline previste, rispettivamente, per il settore

pubblico, dall'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e dagli artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973, e, per il settore privato, dall'art. 52, comma 1, della legge n. 88 del 1989.”

2.3. La tutela dell'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento

“Il necessario intervento per ricomporre il quadro della regolazione della materia, secondo linee coerenti ed omogenee per il settore pensionistico gestito ormai da un unico ente, non può (...) che essere rimesso al legislatore, che opererà tenendo conto del mutato contesto normativo, ma anche in funzione di valorizzazione dei profili di equità e solidarietà che caratterizzano il sistema previdenziale. [...] A tal fine, l'intervento normativo dovrà, in particolare, armonizzare le esigenze di ripristinare la legittimità del trattamento pensionistico con l'opposta esigenza di tutelare, in presenza di situazioni e condizioni di rilevanza sociale, l'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento, decorso un lasso temporale adeguato e coerente con il complessivo ordinamento giuridico”. Così la sentenza n. **148**.

2.4. Il pensionamento degli impiegati pubblici (principio di parità di trattamento fra uomini e donne)

La sentenza n. **111** ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli artt. 3, 11, 37, primo comma, 117, primo comma, Cost., 157 TFUE, 21 della Carta di Nizza e 2 della direttiva n. 2006/54/CE – del combinato disposto degli artt. 24, comma 3, primo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, come interpretato dall'art. 2, comma 4, del d.l. n. 101 del 2013, e 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995, concernente la disciplina intertemporale del pensionamento delle impiegate pubbliche. In sintesi, l'art. 24, comma 3, primo periodo, del d.l. n. 201 del 2011 ha disposto che il lavoratore, il quale maturi entro il 31 dicembre 2011 i requisiti di età e di anzianità contributiva, previsti dalla normativa vigente, prima della data di entrata in vigore del decreto, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, consegue il diritto alla prestazione pensionistica secondo tale normativa. L'art. 2, comma 4, del d.l. n. 101 del 2013, recante l'interpretazione autentica della precedente disposizione, ha precisato che il conseguimento da parte di un lavoratore dipendente delle pubbliche amministrazioni di un qualsiasi diritto a pensione entro il 31 dicembre 2011 comporta obbligatoriamente l'applicazione del previgente regime di accesso e delle decorrenze. Infine, ai sensi dell'art. 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995, le lavoratrici iscritte alle forme esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, al compimento del 60° anno di età ovvero, a partire dal 1° gennaio 2010, del 61°, possono conseguire il trattamento pensionistico secondo le regole dei singoli ordinamenti di appartenenza. Il quadro normativo è completato dall'art. 4, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 che individua nel compimento dei 65 anni il limite ordinamentale per il collocamento a riposo degli impiegati civili dello Stato sia di sesso maschile che femminile. La descritta normativa è stata denunciata nella misura in cui impone il collocamento a riposo al raggiungimento del 65° anno di età delle impiegate che abbiano maturato i requisiti per il conseguimento della pensione con il raggiungimento del 61° anno di età e di venti anni di contribuzione alla data del 31 dicembre 2011, laddove gli impiegati, che si trovino nella medesima condizione lavorativa, sono collocati a riposo, in applicazione della nuova disciplina pensionistica, al raggiungimento dell'età di 66 anni, successivamente elevata a sessantasei anni e tre mesi a decorrere dal 1° gennaio 2013 e a sessantasei anni e sette mesi dal 1° gennaio 2016. Il rimettente ha prospettato il contrasto con norme di diritto dell'Unione europea, “alcune delle quali sicuramente provviste di efficacia diretta”, tutte espressive del principio di parità retributiva tra uomini e donne. In particolare, il giudice *a quo*, “ritenendo che la normativa censurata contrasti con l'art. 157 del TFUE, anche alla luce della (...) giurisprudenza della Corte di giustizia che ha riconosciuto a tale norma efficacia diretta, avrebbe dovuto non applicare le disposizioni in conflitto con il principio di parità di trattamento, previo ricorso, se del caso, al rinvio pregiudiziale, ove ritenuto necessario, al fine di interrogare la medesima Corte di giustizia sulla corretta interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione e, quindi, dirimere eventuali residui dubbi in ordine all'esistenza del conflitto (...). Questo percorso, una volta imboccato, avrebbe reso superflua l'evocazione del contrasto con i parametri costituzionali in sede di incidente di legittimità costituzionale. L'art. 157 del TFUE, direttamente applicabile dal giudice nazionale, lo vincola all'osservanza del diritto europeo, rendendo inapplicabile nel giudizio principale la normativa censurata e, perciò, irrilevanti tutte le questioni”.

2.5. Il principio del favor in materia previdenziale e la neutralizzazione dei periodi di contribuzione per disoccupazione relativi all'ultimo quinquennio della vita lavorativa

Il legislatore, “nel delimitare l’arco temporale di riferimento per il computo della retribuzione pensionabile, è vincolato al rispetto del canone di ragionevolezza. Quando il diritto alla pensione sia già sorto in conseguenza dei contributi in precedenza versati, la contribuzione successiva non può compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata, soprattutto quando sia più esigua per fattori indipendenti dalle scelte del lavoratore. Sarebbe intrinsecamente irragionevole un meccanismo che, per la fase successiva al perfezionamento del requisito minimo contributivo, si tramutasse in un decremento della prestazione previdenziale, in antitesi con la finalità di favore che la norma persegue, nel considerare il livello retributivo, tendenzialmente più elevato, degli ultimi anni di lavoro”. Così la sentenza n. 82 che ha ritenuto illegittimo, per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., l’art. 3, ottavo comma, della legge n. 297 del 1982, nella parte in cui non prevedeva che, nell’ipotesi di lavoratore che avesse già maturato i requisiti assicurativi e contributivi per conseguire la pensione e percepisse contributi per disoccupazione nelle ultime 260 settimane antecedenti la decorrenza della pensione, la pensione liquidata non potesse essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata al raggiungimento dell’età pensionabile, escludendo dal computo i periodi di contribuzione per disoccupazione relativi alle dette settimane, in quanto non necessari ai fini del requisito dell’anzianità contributiva minima. Il principio per cui, quando il lavoratore possiede i requisiti per beneficiare della pensione, “la contribuzione acquisita nella fase successiva non può determinare una riduzione della prestazione virtualmente già maturata” è stato enunciato per la contribuzione volontaria, “sulla scorta della finalità caratteristica di tale forma di contribuzione, che si prefigge di ovviare agli effetti negativi, ai fini previdenziali, della mancata prestazione di attività lavorativa e non può risolversi, con paradossale risultato, in un pregiudizio per il lavoratore” (sentenza n. 307 del 1989). In seguito, la Corte ha censurato “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, correlata all’ultimo scorcio della vita lavorativa, sia foriero di risultati antitetici e incida in senso riduttivo sulla pensione potenzialmente già maturata. Un meccanismo così strutturato entra in conflitto con i principi di proporzionalità fra trattamento pensionistico e quantità e qualità del lavoro prestato durante il servizio attivo (art. 36, primo comma, Cost.) e di adeguatezza delle prestazioni previdenziali (art. 38, secondo comma, Cost.)”. Chiamata a esaminare “l’ipotesi di periodi di contribuzione obbligatoria di importo notevolmente inferiore e non necessari ai fini del perfezionamento della minima anzianità contributiva”, la sentenza n. 264 del 1994 ha giudicato “irragionevole e ingiusto che a maggior lavoro e a maggior apporto contributivo corrisponda una riduzione della pensione che il lavoratore avrebbe maturato al momento della liquidazione della pensione per effetto della precedente contribuzione”. Tali argomentazioni sono state estese dalla sentenza n. 388 del 1995 alla “contribuzione figurativa del lavoratore collocato in regime di integrazione salariale, che subisce la falcidia salariale imposta da eventi esterni alla sua volontà e (...) accusa tale pregiudizio anche nel successivo trattamento pensionistico”. Da quanto precede deriva che la natura della contribuzione versata, sia essa volontaria, obbligatoria o figurativa, “non riveste alcun rilievo distintivo e non giustifica deroghe a un principio provvisto di valenza generale” (sentenze nn. 433 e 201 del 1999, 427 del 1997).

2.6. La determinazione della base pensionabile e la maggiorazione del 18 per cento sulle componenti retributive indicate dal legislatore (la mancata inclusione dell’indennità integrativa speciale)

La sentenza n. 259 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 220 del d.P.R. n. 1092 del 1973, come modificato dall’art. 22 della legge n. 177 del 1976, sollevata in riferimento agli artt. 36 e 38, Cost. La disposizione censurata prevede, nella determinazione della base pensionabile dei dipendenti del settore pubblico, la maggiorazione del 18 per cento delle componenti della retribuzione. Il giudice *a quo* muove dalla premessa che sia ormai consolidato l’orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui all’indennità integrativa speciale non si applica la maggiorazione predetta. La Corte – dopo aver riassunto i principi costituzionali nella materia previdenziale, quivi riportati – così esclude la violazione dei parametri evocati: “La norma censurata subordina ad un’esplicita previsione legislativa l’inclusione di un assegno o di un’indennità nella base pensionabile soggetta a maggiorazione. In difetto di una disposizione espressa, l’incremento del 18 per cento non si applica all’indennità integrativa speciale. Come emerge dai lavori parlamentari, la disciplina introdotta dalla legge n. 177 del 1976 è l’esito della consultazione

intercorsa tra Governo e parti sociali, incentrata sul collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni (Seduta del 21 aprile 1976 della Commissione VI Finanze e Tesoro della Camera dei deputati). L'assetto delineato ribadisce il ruolo primario e ineludibile della legge, chiamata a ponderare, in una prospettiva più generale, i molteplici elementi legati alla determinazione della base pensionabile, e persegue in pari tempo l'obiettivo di salvaguardare l'equilibrio del sistema pensionistico (Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 28 gennaio 2015, n. 82), senza sacrificare in maniera sproporzionata la tendenziale correlazione tra pensioni e retribuzioni. Tale scelta non è lesiva dell'adeguatezza e della proporzionalità del trattamento di quiescenza. Il meccanismo prefigurato dalla legge è circoscritto a una singola voce del trattamento previdenziale e non vanifica la rilevanza dell'indennità integrativa speciale, che ha «natura retributiva» (sentenza n. 91 del 2004, punto 4. del Considerato in diritto) e assolve alla «funzione di adeguamento della retribuzione al costo della vita» (sentenza n. 243 del 1993, punto 6. del Considerato in diritto). L'indennità integrativa speciale, pur esclusa dall'incremento del 18 per cento, non cessa di costituire, come parte integrante della retribuzione, una componente utile ai fini del computo della base pensionabile. Non si riscontra dunque alcun irragionevole scostamento tra pensioni e retribuzioni, tale da compromettere la complessiva adeguatezza e la proporzionalità del trattamento previdenziale, né può ritenersi pregiudicato il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.”

2.7. La ricongiunzione all'a.g.o. dei contributi versati presso gestioni alternative (onerosità retroattiva)

Il legislatore, “alla stregua di una valutazione eminentemente discrezionale (sentenza n. 527 del 1987)”, può “disciplinare la ricongiunzione dei contributi versati presso gestioni differenti, contemperando la sostenibilità del sistema previdenziale nel suo complesso con l'esigenza che il pluralismo delle gestioni previdenziali e la frammentarietà della carriera lavorativa non si risolvano in un pregiudizio per il lavoratore che intenda conseguire la pensione. La ricongiunzione, che implica il trasferimento, presso la nuova gestione, della posizione assicurativa già posseduta dal lavoratore presso la gestione di provenienza, nella sua integrale consistenza (sentenza n. 374 del 1997), si prefigge di valorizzare tutti i periodi assicurativi (...) e di attribuire all'interessato un trattamento più vantaggioso rispetto a quello che potrebbe rivendicare tenendo distinti i rispettivi periodi”. Così la sentenza n. 147 che ha giudicato illegittimo, per contrasto con i principi di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento (art. 3 Cost.), l'art. 12, comma 12-*septies*, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui rendeva onerosa la ricongiunzione nell'assicurazione generale obbligatoria di periodi contributivi maturati in ordinamenti pensionistici esclusivi o sostitutivi con efficacia retroattiva rispetto alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione n. 122 del 2010 e, dunque, per il periodo compreso tra il 1° e il 30 luglio 2010. La disposizione, introdotta in sede di conversione con decorrenza dal 1° luglio 2010, perseguiva lo scopo di “armonizzare e razionalizzare la materia”, prevedendo l'applicazione alle diverse categorie di lavoratori di una normativa analoga a quella operante nel regime generale. Essa si è discostata dalla regola posta dall'art. 15, comma 5, della legge n. 400 del 1988, il quale, per le modifiche apportate al decreto-legge in sede di conversione, statuisce in linea di principio l'entrata in vigore dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione (nella specie il 30 luglio 2010). Come ha precisato il Collegio, il nucleo delle censure “non attiene alla ragionevolezza dell'assetto tratteggiato dal legislatore, ma al profilo diacronico della disciplina della ricongiunzione, che il legislatore è vincolato a delineare nel rispetto del principio generale di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento”. Nell’“innovare con efficacia retroattiva il regime applicabile alle domande di ricongiunzione già presentate”, la norma ha vanificato l'affidamento riposto dai lavoratori nell'applicazione del regime vigente al tempo della presentazione della domanda. Né sono state ravvisate “ragioni apprezzabili, idonee a giustificare la scelta di sacrificare l'affidamento nel bilanciamento con altri interessi costituzionali (sentenza n. 525 del 2000) e di incidere, con effetti retroattivi, su situazioni disciplinate da leggi precedenti”. L'esigenza di armonizzazione e razionalizzazione non implicava la necessità di fare retroagire di un mese l'efficacia della disposizione, “pregiudicando un affidamento (...) meritevole di tutela. Difatti, il lavoratore ha compiuto le sue scelte, volte a tutelare nella maniera più incisiva i diritti previdenziali, sulla scorta di una valutazione che il nuovo quadro normativo ha alterato in maniera repentina e radicale”. La necessità di tutelare l'affidamento si è arrestata nel momento di entrata in vigore delle disposizioni della legge di conversione (sentenza n. 416 del 1999), a partire dal quale il legislatore è abilitato a modificare sfavorevolmente la disciplina in esame.

2.8. La pensione di reversibilità nel nuovo sistema di calcolo contributivo delle pensioni (fondamento solidaristico e discrezionalità del legislatore nella determinazione dei presupposti e della misura delle pensioni)

La sentenza n. 23 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 14, della legge n. 335 del 1995. La norma censurata dispone che, quando l'assicurato muoia «ad un'età inferiore ai 57 anni», la pensione ai superstiti si calcola «assumendo il coefficiente di trasformazione relativo all'età di 57 anni», riconoscendo comunque il diritto al trattamento previdenziale anche quando l'assicurato non abbia maturato i requisiti per accedere alla pensione di vecchiaia. Il giudice *a quo* sollecita, nell'ipotesi dell'assicurato che muoia prima dei cinquantasette anni, un intervento manipolativo volto a correlare il coefficiente di trasformazione applicato alle pensioni ai superstiti a quello previsto per l'età, di volta in volta più avanzata, necessaria per conseguire la pensione di vecchiaia. Nella prospettazione del rimettente, la mancata previsione dell'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione non consentirebbe «di mantenere, secondo l'originaria intenzione del legislatore, il valore del coefficiente ancorato alla nuova – più elevata – età pensionabile», così contravvenendo al principio di ragionevolezza, espresso dall'art. 3 della Costituzione. Inoltre, determinerebbe «una ingiustificata riduzione dell'entità del trattamento pensionistico nella fattispecie liquidato ai superstiti», ponendosi perciò in contrasto con l'art. 38, secondo comma, Cost. e con il vincolo costituzionale di costante adeguatezza delle prestazioni previdenziali. La Corte chiarisce che la norma censurata si raccorda al nuovo sistema di calcolo contributivo delle pensioni, introdotto dalla legge n. 335 del 1995 allo scopo di favorire il riequilibrio finanziario e di rimuovere le sperequazioni e le disegualianze provocate dal calcolo retributivo. In tale sistema, volto a valorizzare la contribuzione versata nel corso dell'intera vita lavorativa, il coefficiente di trasformazione, via via più vantaggioso con il progredire dell'età del pensionamento dell'assicurato, opera sul montante contributivo individuale, costituito dalla somma di tutte le annualità di contribuzione e delle relative rivalutazioni. Il coefficiente di trasformazione riveste così un ruolo cruciale nella determinazione della pensione che spetta a ciascun assicurato e nell'attuazione della garanzia costituzionale dell'adeguatezza dei trattamenti pensionistici, in un quadro di compatibilità con le risorse finanziarie disponibili e con le grandezze macroeconomiche rilevanti (andamento demografico, dinamiche del PIL di lungo periodo). In questo contesto, la norma censurata attua e specifica il fondamento solidaristico, che contraddistingue le pensioni ai superstiti (sentenza n. 174 del 2016) e a tale categoria di beneficiari accorda un trattamento previdenziale anche quando l'assicurato non possieda i requisiti per accedere alla pensione diretta.

Il legislatore, nella discrezionalità che gli compete con riguardo alla determinazione dei presupposti e della misura delle pensioni, ha ritenuto di applicare in questa fattispecie un coefficiente di trasformazione uniforme, convenzionalmente ancorato all'età di cinquantasette anni. Ciò posto, la Corte osserva che, per contro, l'intervento prefigurato dal giudice rimettente mira a trasporre nell'ambito della pensione ai superstiti principi e presupposti caratteristici della pensione diretta, lungo una direttrice disarmonica rispetto all'odierna disciplina del diritto alla pensione ai superstiti, configurato come diritto autonomo e originario (sentenze n. 228 del 2010, n. 74 del 2008 e n. 446 del 2002, ordinanza n. 274 del 2015). Per altro verso, una ridefinizione del coefficiente di trasformazione, ancorato a quello più favorevole previsto per chi acceda alla pensione di vecchiaia a un'età apprezzabilmente più elevata rispetto ai cinquantasette anni, assimilerebbe situazioni eterogenee e governate da principi peculiari: da un lato, la pensione diretta di vecchiaia, con coefficienti di trasformazione rimodulati in armonia con la scelta legislativa di innalzare l'età pensionabile, dall'altro la pensione ai superstiti, erogata anche ai congiunti di un assicurato che non abbia conseguito la pensione di vecchiaia e sia morto prima di compiere i cinquantasette anni di età.

La soluzione tratteggiata vanificherebbe la logica premiale, che presiede all'attribuzione di un coefficiente di trasformazione più cospicuo a chi rimanga in servizio per un periodo più lungo, anche oltre la data di maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia (art. 24, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011) e condurrebbe a uniformare indiscriminatamente verso l'alto il trattamento riservato ai superstiti, in tutte le ipotesi in cui l'assicurato muoia prima di avere conseguito il diritto alla pensione diretta. Quanto al *vulnus* che il sistema descritto arrecherebbe all'adeguatezza della tutela previdenziale, la Corte rileva che la ridefinizione dei coefficienti di trasformazione opera secondo un criterio di gradualità e in senso solo parzialmente riduttivo. In definitiva, «i vincoli imposti dalla legge al procedimento di revisione dei coefficienti di trasformazione, che si iscrive in una considerazione comparativa di ampio respiro, rivolta alla platea di tutti i destinatari coinvolti, contemperano la tutela dei diritti previdenziali dei singoli con la

complessiva sostenibilità del sistema pensionistico e concorrono a individuare un punto di equilibrio ragionevole, coerente con i richiamati valori di rango costituzionale”.

2.9. L’attuazione della sentenza n. 70 del 2015 (la perequazione delle prestazioni previdenziali)

La discrezionalità del legislatore “nella scelta dei meccanismi diretti ad assicurare nel tempo l’adeguatezza dei trattamenti pensionistici trova pur sempre un limite nel criterio di ragionevolezza. Quest’ultimo (...) circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all’adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali”. La discrezionalità “non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono”, contesto del quale la Corte, “nel compiere tale verifica, non potrà, ovviamente, non tenere conto”. Così la sentenza n. 250 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 117, primo comma, e 136 Cost., dei commi 25 e 25-*bis* dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, il primo sostituito e il secondo inserito dal d.l. n. 65 del 2015. Le norme, adottate per attuare i principi enunciati nella sentenza n. 70 del 2015, hanno introdotto una “nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili”, e hanno non irragionevolmente bilanciato l’interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. Il comma 25 ha dettato una nuova disciplina della rivalutazione automatica per il 2012 e il 2013; lasciandone fermo il riconoscimento nella misura del 100% per le pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, ha escluso qualsiasi rivalutazione delle pensioni superiori a sei volte il minimo mentre per le pensioni comprese tra le tre e le sei volte il minimo l’ha riconosciuta in misure percentuali decrescenti all’aumentare dell’importo (40% per i trattamenti superiori a tre volte il minimo e pari o inferiori a quattro volte lo stesso; 20% per i trattamenti superiori a quattro volte il minimo e pari o inferiori a cinque volte lo stesso; 10% per i trattamenti superiori a cinque volte il minimo e pari o inferiori a sei volte lo stesso). Il comma 25-*bis* ha stabilito le percentuali in cui gli incrementi perequativi così attribuiti per il 2012 e il 2013 sono riconosciuti ai fini della rivalutazione dei trattamenti superiori a tre volte il minimo nel 2014 e nel 2015 (20%) e a decorrere dal 2016 (50%). La sentenza n. 70 del 2015 aveva giudicato illegittimo il primo periodo del previgente comma 25, che contemplava l’integrale blocco per il biennio 2012-2013 della rivalutazione automatica di tutte le pensioni superiori a tre volte il minimo, in ragione del fatto che “il legislatore aveva fatto cattivo uso” della sua discrezionalità, poiché “nel bilanciare l’interesse dei pensionati alla conservazione del potere d’acquisto dei propri trattamenti pensionistici con le esigenze finanziarie dello Stato, pure meritevoli di tutela, aveva irragionevolmente sacrificato il primo, in particolar modo, quello dei titolari di trattamenti previdenziali modesti, in nome di esigenze finanziarie neppure illustrate”. La sentenza “demandava al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, senza che alcuno di essi risultasse irragionevolmente sacrificato”. In ordine alle censure di violazione del giudicato costituzionale, dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, del diritto a un equo processo e al rispetto dei propri beni, nonché del principio di universalità dell’imposizione, la Corte ha in sintesi osservato quanto segue. Le significative novità del d.l. n. 65 del 2015 non sono state repute assimilabili alla vietata riproduzione della normativa dichiarata incostituzionale e alla parimenti inammissibile realizzazione, anche indiretta, di esiti corrispondenti. Le argomentazioni della sentenza n. 70 del 2015, che rendevano prevedibile un intervento del legislatore al fine di rinnovare il bilanciamento dei valori costituzionali in gioco, e l’immediatezza del decreto, entrato in vigore a distanza di soli ventuno giorni dal deposito della pronuncia, hanno impedito il consolidamento di un legittimo affidamento dei pensionati nell’applicazione della disciplina risultante dalla dichiarazione di incostituzionalità. L’enunciata finalità di dare attuazione ai principi affermati dalla Corte, eliminando “le possibili incertezze in ordine alla disciplina applicabile” e rimediando agli accertati vizi di irragionevolezza e sproporzione, hanno attestato la compatibilità della nuova disciplina con le garanzie convenzionali del giusto processo e del rispetto dei propri beni. Essa, da un lato, non mirava a incidere sull’esito di processi pendenti di cui fosse parte lo Stato; dall’altro, realizzava un intervento proporzionato e rivolto a perseguire finalità di interesse generale. Il blocco della rivalutazione automatica delle pensioni superiori a sei volte il minimo non ha configurato una misura di natura tributaria, producendo un mero effetto di risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo. Nel rigettare le censure di violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità dei trattamenti di quiescenza, la Corte ha

rammentato che la rivalutazione automatica costituisce “uno strumento tecnico teso a salvaguardare le pensioni dall’erosione del potere di acquisto causata dall’inflazione, anche dopo il collocamento a riposo”, e “si prefigge di assicurare il rispetto nel tempo” dei menzionati principi (sentenze nn. 70 del 2015, 208 del 2014, 26 del 1980). La giurisprudenza costituzionale “ha scrutinato i valori personali inerenti alla tutela previdenziale, ancorati al principio di solidarietà (...) coordinato col principio di razionalità-equità (...), tenuto conto del contenimento della spesa”, chiarendo che “deve essere comunque salvaguardata la garanzia di un reddito che non comprima le esigenze di vita cui era precedentemente commisurata la prestazione previdenziale” (sentenza n. 240 del 1994). Essa ha ritenuto raggiungibile un tale obiettivo per il tramite e nella misura dell’art. 38, secondo comma, Cost. (sentenza n. 156 del 1991), il che comporta solo indirettamente (sentenza n. 361 del 1996) un aggancio all’art. 36, primo comma, Cost., anche al fine di dare un più concreto contenuto al parametro dell’adeguatezza. L’applicazione del principio di proporzionalità ai trattamenti di quiescenza, considerati nella loro “funzione sostitutiva del cessato reddito di lavoro”, “non comporta un’automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l’ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l’attuazione anche di tale principio”. La garanzia dell’art. 38 Cost. – il quale pure impone di garantire ai lavoratori mezzi adeguati alle esigenze di vita in situazioni che, come la vecchiaia, richiedono tutela – è “agganciata anche all’art. 36 Cost., ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale” (sentenza n. 173 del 2016); pertanto, “la determinazione del trattamento pensionistico e del suo adeguamento tiene conto anche dell’impegno individuale nella quantità e qualità del lavoro svolto nella vita attiva”. “Nella costante interazione fra i principi costituzionali (...) si devono rinvenire i limiti alle misure di contenimento della spesa che, in mutevoli contesti economici, hanno inciso sui trattamenti pensionistici”. “Su questo solido terreno è chiamata a esercitarsi la discrezionalità del legislatore, bilanciando, secondo criteri non irragionevoli, i valori e gli interessi costituzionali coinvolti. Da un lato vi è l’interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali, dall’altro vi sono le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato” (sentenze nn. 70 del 2015, 316 del 2010, 30 del 2004; ordinanze nn. 383 del 2004, 531 del 2002, 256 del 2001). Peraltro, gli elementi valorizzati dalla sentenza n. 316 del 2010 per sostenere la compatibilità costituzionale dell’art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, che aveva previsto il blocco, per il 2008, della perequazione dei trattamenti superiori a otto volte il minimo (durata annuale, incidenza su pensioni di importo piuttosto elevato e chiara finalità solidaristica), non possono essere ritenuti condizioni indefettibili di legittimità delle misure di blocco (o di limitazione) della rivalutazione automatica, “poiché ciascuna di esse non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce”. In ogni caso, nell’opera di bilanciamento, “il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (...). Il principio di ragionevolezza rappresenta il cardine intorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore nella materia pensionistica e assurge, per questa sua centralità, a principio di sistema. Per assicurare una coerente applicazione di tale principio-cardine negli interventi legislativi che si prefiggono risparmi di spesa, questi ultimi devono essere accuratamente motivati, il che significa sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi”. Le relazioni tecniche illustrative, così come ogni altra documentazione inerente le manovre finanziarie, “rappresentano dunque uno strumento per la verifica delle scelte del legislatore”. Le disposizioni scrutinate sono state considerate come “il frutto di scelte non irragionevoli del legislatore”, avendo individuato “un equilibrio fra i valori coinvolti”. L’intervento ha avuto lo scopo di attuare la sentenza del 2015, “nel rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale”; le norme sono state illustrate in dettaglio, anche sotto il profilo contabile, negli atti parlamentari. Diversamente dalla disciplina precedentemente sanzionata, dal disegno complessivo dei denunciati commi 25 e 25-bis sono emerse con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell’esercizio della sua discrezionalità. Nell’attuazione dei principi di adeguatezza e proporzionalità delle pensioni, dette esigenze sono state preservate attraverso un “sacrificio parziale e temporaneo dell’interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti”. L’osservanza di tali principi ha trovato conferma nella scelta non irragionevole di riconoscere la perequazione in misure percentuali decrescenti all’aumentare dell’importo complessivo del trattamento, sino a escluderla per le pensioni superiori a sei volte il minimo. Il legislatore ha così destinato le limitate risorse finanziarie disponibili in via prioritaria alle categorie di pensionati con i trattamenti più bassi, ottemperando a un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni più alte rispetto agli effetti dell’inflazione. In particolare, le misure percentualmente decrescenti della perequazione riconosciuta, per il 2012 e il 2013, ai trattamenti medi (compresi tra le tre e le sei volte il minimo) non sono state repute irragionevoli perché “non sono tali da

poter concretamente pregiudicare l'adeguatezza dei trattamenti, considerati nel loro complesso, a soddisfare le esigenze di vita". Il riconoscimento della perequazione in misura progressivamente decrescente al crescere dell'importo dei trattamenti si è differenziato dal precedente blocco, adottando criteri di progressività "parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e dell'adeguatezza" (sentenze nn. 173 del 2016 e 70 del 2015). "Essi, infatti, assicurano ai trattamenti pensionistici una salvaguardia dall'erosione del potere d'acquisto che aumenta gradualmente al diminuire, con la riduzione del loro importo, anche della loro capacità di resistenza alla stessa erosione". Del resto, l'ordinanza n. 256 del 2001 ha sostenuto che manovre correttive del Parlamento ben possono escludere dall'adeguamento le pensioni di importo più elevato. Le misure dell'azzeramento, per il 2012 e il 2013, della rivalutazione automatica delle pensioni superiori a sei volte il minimo e il blocco della base di calcolo per computarne la perequazione per gli anni successivi non hanno minato l'adeguatezza di questi trattamenti posto che dall'art. 38, secondo comma, Cost. "non può farsi discendere, come conseguenza costituzionalmente necessitata, quella dell'adeguamento con cadenza annuale di tutti i trattamenti pensionistici" (sentenza n. 316 del 2010). Il novellato blocco della perequazione, diversamente da quello stabilito dal previgente comma 25, non ha inciso su pensioni modeste ma soltanto su trattamenti medio-alti, come quelli di importo superiore a sei volte il minimo. Tali trattamenti, per la loro maggiore entità, presentano margini di resistenza all'erosione del potere d'acquisto causata dall'inflazione, peraltro piuttosto contenuta negli anni 2011 e 2012.

2.10. Il blocco della perequazione per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS

La sentenza n. 250 ha dichiarato non fondate talune questioni di legittimità costituzionale, sollevate in relazione agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., aventi ad oggetto disposizioni in materia di rivalutazione automatica delle pensioni di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS. Nello scrutinare l'art. 1, comma 483, lett. e), della legge n. 147 del 2013 – che ha riconosciuto la rivalutazione, per il 2014, delle dette pensioni nella misura del 40% (elevata al 45% per gli anni dal 2015 al 2018), escludendola con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il minimo – la Corte ha rammentato che analoga questione era stata già ritenuta non fondata dalla sentenza n. 173 del 2016. In essa si è affermato che la norma *de qua*, differenziandosi da quella caducata dalla sentenza n. 70 del 2015, "ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014, ispirandosi a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti". In relazione ad altre questioni riguardanti, nel complesso, i commi 25 e 25-*bis* dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 (il primo modificato e il secondo inserito dal d.l. n. 65 del 2015), congiuntamente all'art. 1, comma 483, della legge n. 147 del 2013, il Collegio ha rilevato l'erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dal rimettente. Infatti, la denunciata combinazione di disposizioni non ha previsto, per le pensioni superiori a sei volte il minimo, il blocco della perequazione per il triennio 2012-2014 ma soltanto per il 2012 e il 2013, mentre, per il 2014, la lett. e) del comma 483 non ha prescritto il blocco della perequazione, riconoscendola nella misura del 40% per la fascia di importo non superiore a sei volte il trattamento minimo. Inoltre, il d.l. n. 65 del 2015, nel bilanciare l'interesse dei pensionati con le esigenze della finanza pubblica, ha avuto riguardo a quanto già stabilito dalla legge del 2013 che ha inciso, in generale, sul quadro della finanza pubblica; più specificamente, la valutazione degli effetti del decreto su tale quadro è dipesa completamente dalla misura della rivalutazione automatica prevista dal citato comma 483. Infine, è stata confutata l'argomentazione secondo cui il sacrificio che deriverebbe dall'applicazione combinata delle contestate disposizioni risulterebbe irragionevolmente sproporzionato in quanto i trattamenti superiori a sei volte il minimo includono pensioni di valore ben più modesto di quelle, superiori a otto volte il minimo, che la sentenza n. 316 del 2010 ha ritenuto dotate di margini di resistenza all'inflazione. "Affermare che le pensioni superiori a otto volte il trattamento minimo INPS presentano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo non implica che pensioni anche inferiori a detto importo non possano presentare margini, ancorché più ridotti, di resistenza". Invero, la soglia indicata dalla sentenza del 2010 quale ragione di conformità della specifica misura delineata dall'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 ai canoni di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità dei trattamenti non può essere trasformata in una condizione indefettibile di legittimità costituzionale delle misure di blocco della perequazione.

2.11. Le c.d. pensioni svizzere e la soglia di un non superabile limite di riducibilità - Monito al legislatore

La sentenza n. 166 ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, CEDU e 1 del Protocollo addizionale, dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, il quale, interpretando l'art. 5, secondo comma, del d.P.R. n. 488 del 1968, prescrive che la retribuzione pensionabile percepita all'estero sia riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati in Italia nel medesimo periodo.

Come già sostenuto dalla sentenza n. 264 del 2012 e dall'ordinanza n. 10 del 2014, nel bilanciamento tra la tutela dell'interesse sotteso all'art. 6, par. 1, CEDU e la tutela degli altri interessi costituzionalmente protetti, "prevale quella degli interessi antagonisti di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata, in relazione alla quale sussistono (...) preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva. Legislazione che si riconosce essere (...) ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità, in quanto tiene conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera sono notevolmente inferiori a quelli versati in Italia e, in ragione di ciò, opera una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni, e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni". La sentenza Stefanetti della Corte di Strasburgo, evocata quale *novum* idoneo a determinare il superamento della pregressa giurisprudenza costituzionale, ha ravvisato nella norma impugnata una violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale con specifico riguardo alla posizione dei ricorrenti che avevano subito una decurtazione particolarmente incisiva (pari a circa due terzi) della pensione cui avrebbero avuto altrimenti diritto. Tale pronuncia non ha, tuttavia, contraddetto la valutazione espressa dalla precedente sentenza Maggio, ove si era riconosciuto che la contestata legislazione retroattiva determinava sacrifici più contenuti e, dunque, ragionevoli e proporzionati. Il nuovo arresto della Corte europea non ha evidenziato un profilo di incompatibilità, con l'art. 1 del Protocollo addizionale, "riferito, o comunque riferibile, alla disposizione nazionale in esame, in termini che ne comportino, per interposizione, il contrasto (...) con l'art. 117, primo comma, Cost."; ha piuttosto messo in luce "l'esistenza di una più circoscritta area di situazioni in riferimento alle quali la riparametrazione delle retribuzioni percepite in Svizzera, in applicazione della censurata norma nazionale retroattiva, può entrare in collisione con gli evocati parametri convenzionali e, corrispondentemente, con i precetti di cui agli artt. 3 e 38" Cost. "Quale sia la soglia al di sotto della quale la riduzione delle cosiddette pensioni svizzere (...) venga a ledere il diritto dei lavoratori al bene della vita rappresentato dal credito relativo a pensione, non è però indicato, in termini generali, nella sentenza Stefanetti. (...) L'indicazione di una soglia (fissa o proporzionale) e di un non superabile limite di riducibilità delle pensioni svizzere – ai fini di una *reductio ad legitimitatem* della disposizione impugnata, che ne impedisca l'incidenza su dette pensioni in misura che risulti lesiva degli evocati precetti convenzionali e nazionali –, come pure l'individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso, sono comunque necessarie, ma presuppongono (...) la scelta tra una pluralità di soluzioni" rimessa alla discrezionalità del legislatore. Alla pronuncia di inammissibilità, allo stato, della questione si è accompagnato l'incisivo monito secondo cui "non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo".

2.12. Il risparmio di spesa corrente all'interno di un sistema previdenziale di tipo mutualistico (il caso della CNPADC)

La sentenza n. 7 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui impone alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti (CNPADC) - in quanto destinataria dell'obbligo di effettuare un risparmio di spesa nella forma di un prelievo commisurato alle spese per consumi intermedi dell'esercizio 2010 - di versare annualmente l'importo corrispondente nell'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. La Corte afferma che la scelta di privilegiare, attraverso il prelievo, esigenze del bilancio statale rispetto alla garanzia, per gli iscritti alla CNPADC, di vedere impiegato il risparmio di spesa corrente per le prestazioni previdenziali, non è conforme né al canone della ragionevolezza, né alla tutela dei diritti degli iscritti alla Cassa, garantita dall'art. 38 Cost., né al buon andamento della gestione amministrativa della medesima. In premessa la Corte chiarisce che: a) la CNPADC è inserita nell'elenco delle amministrazioni pubbliche appartenenti al conto

economico consolidato previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, istituito in attuazione di precisi obblighi comunitari sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale ed europeo, inserimento che ha comportato per l'ente previdenziale la sottoposizione ai pertinenti vincoli di riduzione della spesa, pur non godendo di finanziamenti pubblici che – anzi – sono vietati dalla legge istitutiva (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 509 del 1994); b) la CNPADC è ente a carattere pubblicistico che svolge attività istituzionale di previdenza ed assistenza, e l'obbligo contributivo costituisce un corollario della rilevanza pubblicistica (sentenza n. 248 del 1997). Con specifico riguardo alla violazione dell'art. 38 Cost., la Corte osserva che, per effetto della riforma del 1994, le posizioni previdenziali degli iscritti sono collettivamente e singolarmente condizionate dalla regola per cui la prestazione deve essere resa solo attraverso la contribuzione capitalizzata del destinatario e non attraverso l'impiego delle contribuzioni versate dagli altri iscritti in attività, con assoluta esclusione – a differenza della previdenza dei pubblici dipendenti – di qualsiasi contribuzione a carico dello Stato nel momento in cui il flusso finanziario proveniente dai versamenti contributivi non risulti sufficiente al pagamento delle prestazioni dovute. E dunque, in un sistema ispirato – pur nell'ambito del meccanismo contributivo – alla capitalizzazione dei contributi degli iscritti, l'ingerenza del prelievo statale rischia di minare quegli equilibri che costituiscono elemento indefettibile dell'esperienza previdenziale autonoma. La Corte ricorda di aver affermato che «la scelta di dotare le Casse di previdenza di un sistema di solidarietà endocategoriale basato sulla comunanza di interessi degli iscritti – cosicché ciascuno di essi concorre con il proprio contributo al costo delle erogazioni delle quali si giova l'intera categoria – e di vincolare in tal senso la contribuzione di detti soggetti, costituisce soluzione del tutto ragionevole e idonea a «prevenire situazioni di crisi finanziaria e dunque di garantire l'erogazione delle prestazioni [.] È stato così sancito il vincolo d'una riserva legale a copertura per almeno cinque anni delle pensioni in essere (art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 509 del 1994) e, più recentemente in sede di riforma del sistema pensionistico generale, è stata prevista l'obbligatorietà della predisposizione di un bilancio tecnico attuariale per un arco previsionale di almeno quindici anni (art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335)». Pertanto, «[l]a solidarietà endocategoriale che il legislatore si è preoccupato di non far venire improvvisamente meno», è finalizzata ad «assicurare l'idonea provvista di mezzi: considerazione, quest'ultima, tanto più valida ora, in un sistema dichiaratamente autofinanziato», in cui «tale previsione “assicura lo strumento meglio idoneo all'attuazione di finalità schiettamente pubbliche [...]”. Tanto può affermarsi anche con riguardo agli scopi previdenziali perseguiti [dalle Casse previdenziali autonome] nel quadro della già richiamata solidarietà interna ai professionisti, a vantaggio dei quali l'ente è stato istituito: la comunanza d'interessi degli iscritti comporta che ciascuno di essi concorra con il proprio contributo al costo delle erogazioni delle quali si giova l'intera categoria, di talché il vincolo può dirsi presupposto prima ancora che imposto» (sentenza n. 248 del 1997)».

2.13. Il contributo di solidarietà e i trattamenti pensionistici erogati dalla Camera dei deputati

Il contributo di solidarietà sulle pensioni deve risolversi in un'«operazione, limitata nel tempo ed eccezionale, incidente, secondo un criterio di progressività ed in base ad aliquote ragionevoli, sugli importi» più elevati (sentenza n. 173 del 2016). Così la sentenza n. **213** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 53 e 136 Cost., dell'art. 1, commi 486 e 487, della legge n. 147 del 2013, il quale prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per tre anni, un contributo di solidarietà sulle pensioni corrisposte da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie secondo aliquote progressive (6% della parte eccedente 14 volte il trattamento minimo INPS fino all'importo lordo pari a 20 volte, 12% per la parte compresa tra le 20 e le 30 volte detto trattamento, 18% per la parte ulteriormente eccedente) e dispone il versamento all'entrata del bilancio dello Stato, per la successiva destinazione ai Fondi di garanzia per le piccole e medie imprese e per la prima casa, dei risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, nella propria autonomia, da organi costituzionali, Regioni e Province autonome. La questione poggiava sull'erroneo presupposto interpretativo della necessaria applicazione ai pensionati della Camera dei deputati del contributo di solidarietà e della coincidenza di contenuto tra le norme contestate e la delibera n. 87 del 2014 dell'Ufficio di Presidenza della Camera censurata nei giudizi principali. Come ha chiarito la Corte, «il comma 487 non impone affatto l'applicazione del contributo di solidarietà così come disciplinato dal comma 486, bensì prevede che i soggetti destinatari, tra i quali (...) gli organi costituzionali, versino al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, (...) nell'esercizio della propria autonomia. Il comma 487, dunque, non prescrive, di per sé, alcuna trattenuta pensionistica, come invece dispone il comma 486, bensì demanda

all'autonomia degli organi costituzionali di provvedere ad un risparmio di spesa, anche tramite interventi sui trattamenti di quiescenza del proprio personale. Ciò deve avvenire in base ai principi di cui al comma 486 e (...) non in base alle regole dettate da tale disposizione". A tali principi si è attenuta la delibera impugnata, adottata dall'organo costituzionale, pur sempre nell'esercizio della propria autonomia, "in una logica di partecipazione dei propri pensionati al sacrificio imposto (...) ai pensionati delle gestioni previdenziali obbligatorie". La riferita esegesi era stata già fatta propria dalla sentenza n. 254 del 2015 la quale aveva escluso la pretesa attitudine lesiva dell'autonomia statutaria siciliana imputata al comma 487, perché esso "non pone espressamente alcun obbligo di risparmiare, ma ne rimette la decisione all'esercizio di un atto di autonomia da parte della Regione".

3. L'iniziativa economica

3.1. La libertà di iniziativa economica

3.1.1. La libertà di iniziativa economica e l'utilità sociale

È principio più volte ribadito nella giurisprudenza costituzionale quello secondo cui non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 247, n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009). Così la sentenza n. 16, che – nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014 sollevata in riferimento, fra gli altri, all'art. 41 Cost. – ha ritenuto che il censurato intervento di riduzione e rimodulazione degli incentivi per i produttori di energia da fonte rinnovabile fosse rispettoso delle predette condizioni.

3.1.2. La libertà di iniziativa economica privata e i limiti di edificabilità nelle "zone bianche"

"La disciplina dei limiti di edificabilità nelle "zone bianche" non incide affatto sulla libertà di iniziativa economica privata, la quale non deve essere necessariamente garantita – per imperativo costituzionale – consentendo al privato di realizzare opifici su terreni non coperti dalla pianificazione urbanistica". Così la sentenza n. 84 che afferma l'inconferenza del parametro di cui all'art. 41, primo comma, Cost., in relazione ad una questione imperniata sulla salvaguardia della funzione di pianificazione urbanistica (in tale senso, sentenza n. 186 del 1993, con riguardo alla materia affine della proroga dei vincoli urbanistici).

3.2. Incentivi e agevolazioni

3.2.1. La rimodulazione, per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, delle tariffe incentivanti

La sentenza n. 16 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014, sul contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, sollevata – in riferimento agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per EDU, e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea. La norma censurata, allo scopo di pervenire ad una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, rimodula la tariffa incentivante relativamente agli impianti di portata eccedente i 200 kW. Più precisamente, si prevede la riduzione della tariffa incentivante nella misura dal 6 all'8 per cento (per gli impianti di potenza nominale, rispettivamente, da 200 a 500, da 500 a 900, ovvero superiore a 900 kW), ferma restandone l'erogazione ventennale; in alternativa, è lasciata al titolare dell'impianto una diversa duplice opzione: quella, cioè, di bilanciare la riduzione dell'incentivo con il prolungamento, per ulteriori quattro anni, del periodo di sua erogazione, ovvero quella di affiancare ad un primo periodo di riduzione della tariffa incentivante un periodo successivo di suo incremento in «egual misura». La rimodulazione della tariffa, così articolata, è, inoltre, accompagnata da benefici compensativi, come la possibilità per i fruitori delle tariffe rimodulate di accedere a finanziamenti bancari per un importo massimo pari alla differenza tra l'incentivo attuale e l'incentivo rimodulato (art. 26,

comma 5), o come la cessione degli incentivi ad un «acquirente selezionato tra i primari operatori finanziari europei» (art. 26, commi 7 e seguenti). Nell'intenzione del legislatore, pertanto, gli investimenti resterebbero salvaguardati dalla gradualità della rimodulazione, dalle varietà delle opzioni previste dalla legge e dalle misure compensative (che consentono di attenuare l'incidenza economica della riduzione dell'incentivazione), restandone assicurata l'equa remunerazione. La Corte, *in primis*, respinge la censura di violazione dell'art. 77 Cost., logicamente pregiudiziale rispetto ad ogni altra doglianza, fondata sull'asserita mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza, che legittimano l'adozione del decreto-legge. *Sul punto si veda in La funzione normativa, La decretazione d'urgenza, I presupposti costituzionali*. Passando alle censure di violazione dei residui parametri costituzionali ed europei, la Corte ne individua il motivo centrale nel *vulnus* che il comma 3 dell'art. 26 del d.l. n. 91 del 2014 avrebbe arrecato al legittimo affidamento riposto, dai fruitori degli incentivi in questione, nella conservazione delle posizioni di vantaggio consolidate loro riconosciute nelle convenzioni stipulate con il gestore dei servizi energetici (GSE). Dopo aver ricordato i consolidati principi sull'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica (si veda in: *Principi fondamentali*), la Corte afferma che la norma impugnata non ha inciso all'interno dei rapporti di durata, riconducibili alle convenzioni stipulate dai fruitori degli incentivi di che trattasi con il GSE, in modo irragionevole e arbitrario, così da ledere il principio evocato. Così argomenta: «Il legislatore del 2014 è intervenuto, infatti, in un contesto congiunturale nel quale – a fronte della remuneratività delle tariffe incentivanti per l'energia solare prodotta da fonte fotovoltaica, rivelatasi progressivamente più accentuata, sia rispetto anche ai costi di produzione (in ragione del repentino sviluppo tecnologico del settore), sia rispetto al quadro complessivo europeo – era venuto specularmente in rilievo il crescente peso economico di tali incentivi sui consumatori finali di energia elettrica (in particolare sulle piccole e medie imprese costituenti il tessuto produttivo nazionale). Ed ha operato, con logica perequativa, al dichiarato fine di «favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili» (art. 26, comma 1, d.l. n. 91 del 2014) e di «pervenire ad una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici», prevedendo a tal proposito che i minori oneri per l'utenza derivanti dalla rimodulazione degli incentivi per gli impianti fotovoltaici siano, appunto, «destinati alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia elettrica in media tensione e di quelli in bassa tensione [...]» (art. 23 d.l. citato). È, dunque, quello in esame un intervento che risponde ad un interesse pubblico, in termini di equo bilanciamento degli opposti interessi in gioco, volto a coniugare la politica di supporto alla produzione di energia da fonte rinnovabile con la maggiore sostenibilità dei costi correlativi a carico degli utenti finali dell'energia elettrica. Gli incentivi al fotovoltaico rientrano, infatti, tra i cosiddetti oneri generali del sistema elettrico e sono posti (anche) a carico del cliente finale, che li paga direttamente, in ragione della copertura di cui alla componente A/3 della bolletta elettrica». Né la disposizione impugnata sarebbe, comunque, lesiva del principio dell'affidamento – in danno della platea dei titolari di impianti fotovoltaici con potenza superiore ai 200 KW – «per il carattere «improvviso ed imprevedibile» dell'operata rimodulazione riduttiva di incentivi che, sulla base della pregressa legislazione di settore e in adesione alle indicazioni di carattere europeo, sarebbero stati loro concessi con garanzia di «stabilità». La Corte – ricordata la giurisprudenza, secondo la quale una mutazione *ex lege* dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi in modo, appunto, «improvviso e imprevedibile» (sentenze n. 64 del 2014 e n. 302 del 2010) – esclude che un tal principio possa dirsi violato nel caso di specie. Infatti – afferma la Corte – se è pur vero che l'introduzione del regime di sostegno delle energie rinnovabili si presenta assistito da caratteristiche di stabilità a lungo termine per rispondere all'esigenza di creare certezza per gli investitori, «la garanzia di costanza dell'incentivo per tutto il periodo di diritto non implica però, come necessaria conseguenza, che la correlativa misura debba rimanere, per venti anni, immutata e del tutto impermeabile alle variazioni proprie dei rapporti di durata. Ciò ancor più ove si consideri che le convenzioni stipulate con il Gestore non sono riducibili a contratti finalizzati ad esclusivo profitto dell'operatore – che dovrebbe vedere ferme le condizioni iniziali, per vent'anni, anche ove le condizioni tecnologiche mutino profondamente – ma costituiscono strumenti di regolazione, volti a raggiungere l'obiettivo dell'incentivazione di certe fonti energetiche nell'equilibrio con le altre fonti di energia rinnovabili, e con il minimo sacrificio per gli utenti che pure ne sopportano l'onere economico. Nella sequenza evolutiva della normativa di settore non mancano, del resto, indicazioni di segno contrario alla pretesa consolidazione di un «diritto quesito» dei fruitori dell'incentivo a conservarne immutata la misura originaria per l'intero ventennio di convenuta durata del rapporto. Tutto ciò induce ad escludere che la rimodulazione degli incentivi attivata dalla disposizione impugnata presenti gli asseriti caratteri di «imprevedibilità», risultando la stessa anzi, in qualche modo, preannunciata e finalizzata proprio ad assicurare la «stabilità» presa in considerazione

dalle leggi istitutive degli incentivi al fotovoltaico, come caratteristica dell'intero sistema e non del singolo incentivo; oltre a costituire (nel quadro di un mercato "regolato" di settore, come quello di cui si discute) un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa". La Corte, poi, esclude che la disposizione abbia inciso sui rapporti in atto con una modalità sproporzionata. Infatti, gli investimenti restano salvaguardati dalla gradualità della rimodulazione, dalle varietà delle opzioni previste dalla legge e dalle misure compensative (che consentono di attenuare l'incidenza economica della riduzione dell'incentivazione), restandone, pertanto, assicurata l'equa remunerazione. Il rigetto delle censure riferite al principio del legittimo affidamento consente alla Corte di respingere anche le censure riferite ai parametri esterni, "stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell'affidamento elaborati nella giurisprudenza di questa Corte e in quella delle Corti europee", *sul punto si rinvia al Capito IV, Sezioni I e II*. La Corte respinge anche la denuncia di violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento: "la diversa dimensione degli impianti, di potenza rispettivamente inferiore o superiore ai 200 kW, di per sé giustifica, infatti, la rimodulazione delle tariffe solo relativamente a quelli di portata eccedente i 200 kW, che assorbono la maggior quantità di incentivi, con corrispettivo maggior onere sul sistema". Parimenti giustificata è l'esclusa riferibilità della rimodulazione agli impianti, di portata pur superiore ai 200 kW, nella titolarità di enti locali o scuole, ovvero la diversificata normativa di accesso alle incentivazioni pubbliche, rispettivamente adottata per il fotovoltaico e per le altre fonti rinnovabili di energia. Infine, la Corte esclude la violazione dell'art. 41 Cost., sotto il profilo della asserita lesione dell'autonomia privata, in ragione dell'incidenza, della contestata riduzione delle tariffe incentivanti, su «negozi di diritto privato», così argomentando: "a prescindere dalla accessorietà di detti "negozi" a provvedimenti di concessione dell'incentivo, viene, infatti, nel caso in esame, in rilievo il principio – più volte ribadito nella giurisprudenza di questa Corte – per cui non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 247, n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009). Condizioni, queste, che, per quanto dimostrato, risultano entrambe rispettate dall'intervento di riduzione e rimodulazione degli incentivi qui scrutinato".

Alla stregua delle considerazioni che precedono, la medesima sentenza ha, altresì, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, dello stesso d.l. 91 del 2014 - sollevata in riferimento agli artt. 3, 41 e 77 Cost. - il quale, con riferimento agli impianti di qualsiasi potenza nominale, dispone che «A decorrere dal secondo semestre 2014, il Gestore dei servizi energetici spa eroga le tariffe incentivanti di cui al comma 1, con rate mensili costanti, in misura pari al 90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell'anno solare di produzione ed effettua il conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Le modalità operative sono definite dal GSE entro quindici giorni dalla pubblicazione del presente decreto e approvate con decreto del Ministro dello sviluppo economico».

Conforme ordinanza n. 138.

3.2.2. Le agevolazioni fiscali quali elemento di distorsione della concorrenza (i finanziamenti a medio e lungo termine concessi da intermediari finanziari ovvero da aziende e istituti di credito)

La libertà di concorrenza è "una delle manifestazioni della libertà d'iniziativa economica privata (sentenza n. 94 del 2013)"; inoltre, la direttiva n. 93/6/CEE ha specificato che "in un mercato comune finanziario gli enti, a prescindere dal fatto che siano imprese di investimento o enti creditizi, sono direttamente concorrenti tra di loro". Così la sentenza n. 242 che ha giudicato illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., l'art. 15, primo comma, del d.P.R. n. 601 del 1973 (nella versione anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 244 del 2007), nella parte in cui – esentando dalle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e dalle tasse sulle concessioni governative le operazioni relative ai finanziamenti a medio e lungo termine effettuate da aziende e istituti di credito e da loro sezioni o gestioni, assoggettate al pagamento di un'imposta sostitutiva, in seguito divenuta opzionale – escludeva l'applicabilità dell'agevolazione fiscale ivi prevista alle analoghe operazioni effettuate dagli intermediari finanziari. La disposizione in scrutinio è stata ricondotta al novero delle norme fiscali agevolative che hanno "carattere eccezionale e derogatorio" e "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)”, sicché la Corte “non può estenderne l’ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici” (sentenza n. 177 del 2017). Nella specie, le situazioni messe a confronto dal rimettente sono apparse rispondenti alla medesima *ratio* di favore riconosciuta dal legislatore agli investimenti produttivi, in ragione del fatto che essi possono creare nuova ricchezza accrescendo, tra l’altro, il prelievo fiscale. È venuto così in rilievo “l’elemento oggettivo comune ad entrambe le situazioni messe a confronto, rappresentato dai finanziamenti a medio e lungo termine”, rimanendo ininfluenza la diversa natura dei soggetti che pongono in essere tali attività poiché, siano essi banche o intermediari finanziari, “non v’è ragione per cui gli investimenti produttivi siano discriminati in relazione al soggetto finanziante”. Se nel momento dell’introduzione della disposizione censurata aziende e istituti di credito, antesignani delle odierne banche, erano gli unici soggetti attivi sulla scena dei finanziamenti a medio e lungo termine, attualmente, in un contesto di pluralità degli operatori abilitati, l’esclusione degli intermediari non ha più trovato ragionevole giustificazione, risolvendosi in “un’irragionevole e immotivata deroga al principio di eguaglianza”. “Essendo di palmare evidenza la coincidenza oggettiva dei prodotti offerti, l’esclusività del beneficio fiscale attribuito alle operazioni di finanziamento poste in essere dalle banche” costituiva “una discriminazione a danno degli intermediari finanziari e una distorsione della concorrenza”. Infatti, tale beneficio assicurava ai prodotti offerti dalle banche “un indebito vantaggio, in termini di appetibilità finanziaria, rispetto a quelli degli intermediari”, che risultavano gravati da maggiori oneri fiscali inevitabilmente ricadenti sul cliente e influenzanti le sue scelte.

3.3. Le concessioni demaniali

3.3.1. Libera concorrenza e libertà di stabilimento nell’affidamento delle concessioni demaniali marittime

“...secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell’osservanza dei «principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011, da ultimo ribadita dalla citata sentenza n. 40 del 2017); ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni”. Così la sentenza n. 157.

3.3.2. Le concessioni demaniali marittime che prevedano la realizzazione di impianti ed infrastrutture da parte del concessionario (la misura del canone)

La sentenza n. 29 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 252, della legge n. 296 del 2006 - prospettata in via incidentale con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. - nella parte in cui determina, anche con riferimento ai rapporti concessori in corso, la misura dei canoni per le concessioni di beni del demanio marittimo per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto. Essa prevede che le nuove misure dei canoni - dettate per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative e commisurate al valore di mercato - si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2007, anche alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto. Secondo i rimettenti siffatta estensione lederebbe il principio dell’affidamento per l’incremento rilevante e repentino della misura dei canoni delle concessioni per la realizzazione e la gestione di infrastrutture per la nautica, rispetto ai rapporti concessori in corso; il principio di ragionevolezza per l’equiparazione delle concessioni già rilasciate a quelle nuove, nonché delle concessioni di strutture per la nautica da diporto a quelle per finalità turistico-ricreative; la libertà di iniziativa economica, per «l’effetto irragionevole di frustrare le scelte imprenditoriali modificando gli elementi costitutivi dei relativi rapporti contrattuali in essere». La Corte rileva che la nuova disciplina dettata dalla legge impugnata prevede una rimodulazione dei criteri di quantificazione dei canoni, la cui *ratio* consiste nel perseguimento di obiettivi di equità e razionalizzazione dell’uso dei beni demaniali (sentenza n. 302 del 2010). Accanto al canone cosiddetto tabellare, è introdotto un canone commisurato al valore di mercato da applicarsi alle concessioni comprensive di strutture costituenti «pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi». Con riferimento alle concessioni demaniali per attività turistico-ricreative la legittimità dei nuovi criteri di calcolo dei canoni è già stata riconosciuta nella sentenza n. 302 del 2010. In questa pronuncia è stato rilevato, in particolare, che «gli interventi legislativi, volti ad adeguare i canoni di godimento dei beni pubblici, hanno lo scopo, conforme agli artt. 3 e 97 Cost.,

di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatori privati (sentenza n. 88 del 1997). Tuttavia, con riferimento alla specifica categoria dei rapporti concessori oggetto del giudizio, la Corte afferma che risulta possibile e doverosa un'interpretazione della disposizione del comma 252 che porta ad escludere l'applicabilità, generale ed indifferenziata, dei canoni commisurati ai valori di mercato a tutte le concessioni di strutture dedicate alla nautica da diporto, rilasciate prima della entrata in vigore della disposizione in esame. Infatti, la commisurazione del canone deve essere parametrata alle concrete caratteristiche dei rapporti concessori, nonché dei beni demaniali che ne formano l'oggetto. L'art. 1, comma 251, della legge n. 296 del 2006, prevede che il criterio della media dei valori indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare si applica alle concessioni demaniali marittime comprensive di strutture permanenti costituenti «pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi». Il tenore letterale della disposizione in esame fa espresso riferimento, dunque, ad opere costituenti pertinenze demaniali marittime che, pertanto, già appartengono allo Stato. I criteri di calcolo dei canoni commisurati ai valori di mercato, in quanto riferiti alle opere realizzate sul bene e non solo alla sua superficie, risultano applicabili, quindi, soltanto a quelle che già appartengono allo Stato e che già possiedono la qualità di beni demaniali. Nelle concessioni di opere da realizzare a cura del concessionario, ciò può avvenire solo al termine della concessione, e non già nel corso della medesima. Nelle concessioni che prevedono la realizzazione di infrastrutture da parte del concessionario, il pagamento del canone riguarda soltanto l'utilizzo del suolo e non anche i manufatti, sui quali *medio tempore* insiste la proprietà superficaria dei concessionari e lo Stato non vanta alcun diritto di proprietà. Un'interpretazione costituzionalmente corretta della disposizione in esame impone, quindi, la necessità di considerare la natura e le caratteristiche dei beni oggetto di concessione, quali erano all'avvio del rapporto concessorio, nonché delle modifiche successivamente intervenute a cura e spese dell'amministrazione concedente. Mentre con riferimento agli aumenti dei canoni tabellari (art. 03, comma 1, lettera b, n. 1, del d.l. n. 400 del 1993) valgono i principi affermati nella sentenza n. 302 del 2010, viceversa va esclusa l'applicabilità dei nuovi criteri commisurati al valore di mercato alle concessioni non ancora scadute che prevedano la realizzazione di impianti ed infrastrutture da parte del concessionario, ivi incluse quelle rilasciate prima del 2007.

3.3.3. Il divieto di rinnovo automatico o di preferenza nella selezione dei concessionari del demanio marittimo

Nella disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi, “particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento (...), assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale”. Così la sentenza n. 40 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost., l'art. 14, comma 8, secondo periodo, della legge pugliese n. 17 del 2015, il quale consentiva la variazione o traslazione delle concessioni demaniali marittime già assentite e risultanti in contrasto con il sopravvenuto Piano comunale delle coste (PCC) su aree demaniali diverse ed appositamente individuate, anche in deroga ai limiti di cui al precedente comma 5, che determina nel 40 per cento della linea di costa utile di ciascun Comune costiero la quota massima concedibile a privati per finalità turistico-ricreative. La disposizione salvaguardava le predette concessioni attraverso una variazione dell'area oggetto della concessione, a compensazione della parte revocata, o una traslazione del titolo concessorio su un'area diversa da quella inizialmente concessa. A tali modalità corrispondeva il riconoscimento di un diritto su aree diverse da quelle originariamente assentite, addirittura in deroga ai limiti complessivi fissati per l'estensione territoriale delle concessioni demaniali e su aree alle quali nessun altro operatore economico poteva aspirare. La Corte ha ravvisato nella fattispecie il rilascio di nuove concessioni, per le quali la stessa legge regionale (art. 8) correttamente prescrive il ricorso a procedure di evidenza pubblica, non previste, invece, dalla norma de qua, che disponeva la destinazione diretta di tali aree alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC. Il mancato ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati ostacolava, dunque, l'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, in violazione sia della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza sia dei principi di derivazione europea nella medesima materia (sentenze nn. 171 del 2013, 213 del 2011, 340, 233 e 180 del 2010).

3.4. L'impresa

3.4.1. Incentivi e aiuti alle imprese

“Secondo la giurisprudenza costituzionale non sussiste [...] una potestà statale esclusiva in materia di incentivi e aiuti alle imprese (sentenza n. 63 del 2008). Infatti, anche la legislazione regionale, volta a prevedere contributi e aiuti può ritenersi conforme al riparto costituzionale delle materie, qualora sia coerente con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012). Detti incentivi alle imprese, peraltro, quando consentiti, «lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza» (così la già citata sentenza n. 63 del 2008)”. Così la sentenza n. **98**.

3.4.2. Liberalizzazioni e salute dei consumatori

“...sebbene la normativa statale stabilisca che le attività commerciali possono essere svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi, tuttavia, poi, fa espressamente salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande. In particolare, è stato sottolineato dalla medesima pronuncia che tali considerazioni «portano ad escludere che la normativa in questione attenga alla materia della «tutela della concorrenza», ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza stessa. Essa, piuttosto, concerne la materia della «tutela della salute», attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare «la salute dei consumatori» (sentenza n. 104 del 2014)”. Così la sentenza n. **98**.

3.4.3. I principi di liberalizzazione del mercato a tutela della concorrenza (gli orari degli esercizi commerciali)

La sentenza n. **98** ha giudicato illegittimi, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), Cost., 4 e 6 dello statuto speciale di autonomia, gli artt. 1 e 3 della legge friulana n. 4 del 2016 che, incidendo sugli artt. 29 e 30 della legge regionale n. 29 del 2005, prevedevano, rispettivamente, lo svolgimento dell'esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa senza limiti relativamente alle giornate di apertura e chiusura, ad eccezione dell'obbligo di chiusura nelle giornate festive ivi indicate, e la facoltà degli esercenti di determinare liberamente le giornate di chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa nei comuni classificati come località a prevalente economia turistica. Le disposizioni statali recanti principi di liberalizzazione del mercato a tutela della concorrenza costituiscono, infatti, un limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, possono adottare in altre materie di loro competenza (sentenze nn. 38 del 2013, 299 del 2012 e 430 del 2007). In materia di orari degli esercizi commerciali, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 ha stabilito che le attività commerciali si svolgano senza limiti e prescrizioni concernenti, fra gli altri, il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio. La sentenza n. 299 del 2012 ha ritenuto non illegittima tale norma, ascrivendola alla materia della tutela della concorrenza, e la successiva sentenza n. 239 del 2016 ha valorizzato il principio di liberalizzazione che esonera gli esercizi commerciali dall'obbligo di rispettare gli orari e i giorni di chiusura. Come rilevato dalla sentenza n. 104 del 2014 che ha caducato un'omologa disciplina valdostana, “la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore”, dettando “misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale”. La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha investito, in via consequenziale, l'art. 29-bis della legge regionale n. 29 del 2005 che estendeva i principi richiamati dall'impugnato art. 1 ad ogni singolo esercizio di vendita.

3.4.4. I limiti imposti dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (la partecipazione di soggetti pubblici ai “centri commerciali naturali”)

La sentenza n. **98** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), Cost. nonché 4 e 6 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, l'art. 9, comma 3, della legge friulana n. 4

del 2016, limitatamente alla parte in cui prevedeva che ai centri commerciali naturali (costituiti in forma di società di capitali, società consortili e associazioni con finalità commerciali) potessero aderire anche la Camera di commercio e il Comune competente per territorio. La disciplina consentiva un partenariato pubblico-privato non limitato alla promozione del commercio in determinate aree attraverso l'ausilio, in misura proporzionata e ragionevole, di strumenti ascrivibili alle competenze dei Comuni (come la pianificazione urbanistica finalizzata a valorizzare le diverse parti del territorio, siano esse centri storici o zone a particolare vocazione produttiva), ma esteso alla costituzione di società a capitale misto. L'art. 4, comma 1, del testo unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175 del 2016) vieta alle amministrazioni pubbliche di costituire direttamente o indirettamente società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e di acquisire o mantenere in esse partecipazioni anche di minoranza. Il testo unico si pone in continuità con la normativa precedente, rappresentata dall'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, che le sentenze nn. 148 del 2009 e 326 del 2008 hanno ricondotto alla tutela della concorrenza, avendo l'obiettivo di "evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali". Nella specie, i centri commerciali naturali svolgono attività di servizi non strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali delle Camere di commercio e dei Comuni.

3.4.5. Gli esercizi commerciali abilitati ad effettuare prestazioni di autodiagnostica

La sentenza n. **66** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 11 del 2016 che, inserendo il comma *3-bis* dell'art. 10 della legge regionale n. 21 del 1991, consentiva l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida per il rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale presso gli esercizi di vicinato e nelle medie e grandi strutture di vendita. La norma regionale impugnata ampliava il novero degli esercizi commerciali abilitati ad effettuare dette prestazioni analitiche, includendovi oltre le farmacie anche quei soggetti ai quali la legislazione statale (art. 1, comma 2, lettere *d*) ed *e*), del d.lgs. n. 153 del 2009) permette solo la vendita di talune ristrette categorie di medicinali e non anche la possibilità di effettuare prestazioni analitiche di prima istanza. Essa, pertanto, si poneva in chiaro contrasto con l'interposta legislazione statale rappresentata dall'art. 1, comma 2, lettere *d*) ed *e*), del d.lgs. n. 153 del 2009 alla quale deve essere riconosciuta natura di principio fondamentale in materia di «tutela della salute». Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, si deve ritenere che "i criteri stabiliti dalla legislazione statale relativi all'organizzazione dei servizi delle farmacie costituiscano principi fondamentali in materia di tutela della salute, in quanto finalizzati a garantire che sia mantenuto un elevato e uniforme livello di qualità dei servizi in tutto il territorio, a tutela di un bene, quale la salute della persona, che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali (*ex multis* sentenza n. 255 del 2013)".

3.4.6. L'estensione del fallimento, originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, ad altre società o persone fisiche soci di fatto

La sentenza n. **255** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, Cost., dell'art. 147, quinto comma, del r.d. n. 267 del 1942, sul presupposto interpretativo in base al quale non sarebbe consentito estendere il fallimento, originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, ad altre società o persone fisiche che ne risultino essere soci di fatto. Per il remittente, infatti, la disposizione contemplerebbe solo l'ipotesi dell'estensione del fallimento di un imprenditore individuale ad altro soggetto (persona fisica o giuridica) che risulti socio di fatto dell'originario fallito. Per la Corte, il remittente – pur avendo esperito il tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata, ancorché con esito negativo – non ha considerato che l'interpretazione estensiva della norma si è ormai consolidata in termini di diritto vivente per alcuni successivi e risolutivi interventi del giudice della nomofilachia. La Corte, pertanto, ha concluso per la non fondatezza della questione sollevata in quanto "la disposizione denunciata (...) già vive e si riflette nell'interpretazione, costituzionalmente adeguata, che equipara la società di capitali all'impresa individuale ai fini della estensibilità del fallimento agli eventuali rispettivi soci di fatto".

4. La proprietà

4.1. Gli usi civici e il principio di favor della conservazione della destinazione pubblica

La sentenza n. 103 – nell’ambito di una questione concernente norme della Regione Sardegna in tema di sclassificazione dei beni di uso civico - compie un ampio *excursus* con cui ricostruisce l’evoluzione storico-normativa che caratterizza la materia degli “usi civici e delle università agrarie”. “...il sintagma “usi civici” è utilizzato in modo polisenso, onnicomprensivo dei fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti. Carattere comune di questi istituti giuridici (differenziati sul territorio nazionale: domini collettivi, regole, cussorge, ademprivi, etc.) è la gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un’ampia diffusione dell’economia di sussistenza. Nel contesto storico contemporaneo la rilevanza socio-economica delle antiche utilizzazioni si è notevolmente ridotta, ma le leggi più recenti (...) hanno stabilito che i caratteri morfologici, le peculiari tipologie d’utilizzo dei beni d’uso civico ed il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione integra e incontaminata di questi patrimoni collettivi. Il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l’introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall’altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l’interesse generale della comunità che ne è titolare. Detto principio si rinviene nell’art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce «[...] che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all’antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l’autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l’antica destinazione, il Ministro per l’economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime». La linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all’art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all’art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l’intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall’art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a («terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente»). Caratteristico dei beni d’uso civico è stato, ed è tuttora, il particolare regime di indisponibilità (art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927), che la giurisprudenza ha sempre considerato con il massimo rigore ermeneutico (*ex plurimis*, Cass., sezione seconda, 24 luglio 1963, n. 2062). Mentre la legge n. 1766 del 1927 differenziava la destinazione delle terre d’uso civico prevedendo che le terre di categoria a fossero adibite a boschi e pascoli (art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927) e che quelle ascritte dall’art. 11 della medesima legge alla categoria b («terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria») fossero oggetto di ripartizione e cessione in enfiteusi (artt. 13 e seguenti della legge n. 1766 del 1927) a membri della comunità per l’esercizio dell’attività agricola, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l’orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso. In sostanza, sono venuti in evidenza diversi profili di interesse generale, in particolare quelli paesaggistici ed ambientali che hanno coinvolto l’intero patrimonio d’uso civico. Questa evoluzione normativa si è manifestata prima con l’art. 1 del d.l. n. 312 del 1985, il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico, tra l’altro, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (art. 82, quinto comma, lettera h, del d.lgs. n. 616 del 1977) e, poi, con l’art. 142, comma 1, lettera h) del d.lgs. n. 42 del 2004 che ha inserito detti beni nel codice dei beni culturali e del paesaggio. Questa Corte ha qualificato tali disposizioni come norme di grande riforma economico-sociale (*ex plurimis*, sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009)».

4.2. I limiti di edificabilità nelle “zone bianche”

La sentenza n. 84 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento (fra l’altro) all’art. 42, secondo e terzo comma, Cost. - dell’art. 9, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 378 del 2001, trasfuso nell’art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 380 del 2001, concernente i limiti agli

interventi di nuova edificazione fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici. Secondo la Corte la denunciata violazione della garanzia costituzionale del diritto di proprietà non sussiste: “La censura fa perno, infatti, sulla giurisprudenza di questa Corte in tema di vincoli di inedificabilità preordinati all’espropriazione o a contenuto sostanzialmente espropriativo: vincoli ai quali il giudice *a quo* reputa assimilabile il regime delle “zone bianche”. In base alla giurisprudenza richiamata, peraltro, i vincoli in questione non sono inammissibili: il principio che da essa emerge è piuttosto l’altro della necessaria alternativa tra la previsione di un termine massimo ragionevole di durata dei vincoli stessi e l’obbligo di indennizzo (tra le altre, sentenze n. 411 del 2001, n. 179 del 1999, n. 344 del 1995 e n. 379 del 1994). Il rimettente non si duole, tuttavia, del fatto che, in assenza della previsione di un termine massimo di durata del regime delle “zone bianche”, non sia riconosciuto al proprietario il diritto all’indennizzo (questione che risulterebbe, peraltro, irrilevante nel giudizio *a quo*), ma chiede una cosa diversa: ossia di incrementare le facoltà edificatorie del proprietario (peraltro in modo “unidirezionale”, ossia solo con riferimento ai complessi produttivi in zone extraurbane), così da rendere “non eccessiva” – secondo il suo apprezzamento – la compressione dello *ius aedificandi*. Soluzione, questa, affatto estranea alla evocata linea d’intervento di questa Corte”.

4.3. La nullità delle locazioni per difetto di registrazione

La sentenza n. 87 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 136 Cost., dell’art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l’art. 13, comma 5, della legge n. 431 del 1998, prevede una nuova disciplina degli importi dei canoni di locazione dovuti ovvero delle indennità di occupazione maturate relativamente a contratti di locazione non registrati o registrati come contratti di comodato fittizio. La normativa censurata, in particolare, prevede che i conduttori di tali contratti – i quali hanno già versato il canone nella misura che era prevista dalla normativa precedente, cioè dall’art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, poi dichiarato costituzionalmente illegittimo – versino un importo, su base annua, pari al triplo della rendita catastale dell’immobile. In via preliminare la Corte ha ricostruito l’evoluzione della disciplina normativa della materia ricordando, in primo luogo, che con la sentenza n. 50 del 2014 è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale, per difetto di delega (art. 76 Cost.), dell’art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, che prevedeva in caso di omessa o tardiva registrazione del contratto di locazione, nonché in caso di registrazione di un contratto di comodato fittizio una rideterminazione legale della durata del rapporto e una predeterminazione del canone annuale nella misura del triplo della rendita catastale dell’immobile, oltre l’adeguamento, entro certi parametri, in base agli indici ISTAT. Ha, poi, ricordato che anche la successiva disciplina contenuta nel comma 1-ter dell’art. 5 del d.l. n. 47 del 2014 – adottato con l’intento di fare salvi, sino al 31 dicembre 2015, gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti in virtù dei contratti di locazione registrati, per l’appunto, in base ai commi 8 e 9 dell’art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2011 – con sentenza n. 169 del 2015 è stata giudicata costituzionalmente illegittima per violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) in quanto in concreto finiva per prolungare l’efficacia di norme che non potevano più avere applicazione ai sensi dell’art. 30 della legge n. 87 del 1953 (Norme sul funzionamento della Corte costituzionale). Fatte queste considerazioni preliminari, la Corte, passando all’esame della disciplina censurata, non ha ravvisato alcuna lesione dell’art. 136 Cost. in quanto non ripristina (né ridefinisce il contenuto relativo a durata e corrispettivo) i pregressi contratti non registrati e non prevede alcuna forma di sanatoria *ex lege* di detti contratti che, come ribadito chiaramente dallo stesso art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015, sono ormai da considerarsi affetti da nullità. Essa, piuttosto, proprio in considerazione della nullità di tali contratti e, dunque, dell’assenza di effetti ab origine, prevede una predeterminazione forfettaria del danno patito dal locatore e/o della misura dell’indennizzo dovuto dal conduttore, in ragione della occupazione illegittima del bene locato. La circostanza, poi, della parziale coincidenza dell’importo (il triplo della rendita catastale dell’immobile) previsto a titolo indennitario dalla disposizione censurata e quello previsto come canone legale dalle pregresse norme, dichiarate costituzionalmente illegittime, non è sufficiente per ritenere la nuova disciplina come costituzionalmente illegittima per violazione del giudicato. Diverso, infatti, è l’assetto disciplinatorio dettato dalle norme dichiarate illegittime – le quali avevano mantenuto intatti gli effetti di un (convalidato) rapporto giuridico locatizio, con tutti i correlativi obblighi (reciproci), legali e convenzionali, e con le eventuali ricadute sul contenzioso concernente l’attuazione del rapporto stesso – rispetto a quello previsto dal vigente comma 5 dell’art. 13 della legge n. 431 del 1998, che considera il rapporto contrattuale venuto meno *ex tunc*, regolandone soltanto le implicazioni indennitarie, in termini di occupazione *sine titulo*. La Corte, inoltre, non ha ravvisato alcuna violazione dell’art. 3 Cost.

adombrata dal giudice *a quo* sulla base del fatto che l'importo (pari al triplo della rendita catastale), riconosciuto dalla normativa censurata forfettariamente come dovuto dai conduttori, per il periodo ivi indicato, è inferiore a quello (non eccedente il «valore minimo» definito dalla contrattazione collettiva territoriale) che il giudice può riconoscere come dovuto dal conduttore nel giudizio che accerta l'esistenza del contratto di locazione, su azione dello stesso conduttore, ai sensi del comma 6 del medesimo riformulato art. 13. Si tratta, infatti, di situazioni non omogenee in quanto la norma censurata mira a determinare in via forfettaria il danno subito dal locatore per un'occupazione del proprio bene non assistita da valido titolo locativo, mentre l'altra previsione mira a determinare il corrispettivo di una locazione a seguito di un accertamento giudiziale circa l'esistenza del contratto.

L'ordinanza n. **238** ha dichiarato manifestamente infondata, per erroneità della esegesi della norma denunciata, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 42 e 136 Cost., dell'art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015 che prevede una nuova disciplina degli importi dei canoni di locazione dovuti ovvero delle indennità di occupazione maturate relativamente a contratti di locazione non registrati o registrati come contratti di comodato fittizio. La normativa censurata, in particolare, prevede che i conduttori di tali contratti – i quali hanno già versato il canone nella misura che era prevista dalla normativa precedente, cioè dall'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, poi dichiarato costituzionalmente illegittimo – versino un importo, su base annua, pari al triplo della rendita catastale dell'immobile. La Corte ha evidenziato come le ordinanze di remissione non tenessero conto della sentenza n. 87 del 2017, in quanto precedentemente depositate, con la quale la Corte ha ritenuto che la normativa censurata non mira a ripristinare (né a ridefinirne durata e corrispettivo) pregressi contratti di locazione non registrati la cui convalida, prevista originariamente dalle disposizioni del d.lgs. n. 23 del 2011 e del d.l. n. 47 del 2014, è venuta meno, *ex tunc*, a seguito delle relative declaratorie di illegittimità costituzionale avvenute con le sentenze n. 50 del 2014 e n. 169 del 2015. La disciplina censurata, diversamente, prevede «una predeterminazione forfettaria del danno patito dal locatore e/o della misura dell'indennizzo dovuto dal conduttore (...), in ragione della occupazione illegittima del bene locato, stante la nullità del contratto e, dunque l'assenza di suoi effetti *ab origine*». Pertanto, essa è risultata non irragionevole in quanto il parziale e temporaneo pregiudizio economico, che possa esserne derivato al proprietario locatore, trova giustificazione nella particolare situazione di diritto che era stata ingenerata dalla normativa precedente, poi dichiarata illegittima, su cui il conduttore aveva fatto affidamento.

4.4. La riduzione dell'ipoteca

La sentenza n. **271** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., degli artt. 2877, secondo comma, e 2884 cod. civ., nella parte in cui – sul presupposto che la «riduzione» per restituzione dei beni costituisca una forma parziale di «cancellazione» dell'ipoteca – non prevedono che, ove si tratti di cancellazione di ipoteca per riduzione, il giudice possa anche disporla con provvedimento cautelare d'urgenza ma solo con «sentenza passata in giudicato». La Corte non ha condiviso la premessa interpretativa del giudice *a quo* evidenziando, al contrario, che le disposizioni denunciate sono interpretabili, conformemente alla prevalente giurisprudenza di merito, in modo compatibile con i parametri evocati, nel senso che la riduzione dell'ipoteca possa essere disposta anche con provvedimento cautelare avente la forma dell'ordinanza. Pertanto – poiché per giurisprudenza costante “nessuna disposizione di legge può essere dichiarata illegittima sol perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2010, n. 276 del 2009, n. 165 del 2008 e n. 379 del 2007)” – la Corte ha concluso per la non fondatezza della questione in quanto tale ultima ipotesi non ricorre nel caso sottoposto alla sua valutazione.

4.5. La retroattività del privilegio a favore dei crediti dello Stato per le imposte dirette sul prezzo degli immobili esecutati

La sentenza n. **176** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, dell'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011 che, modificando l'art. 2776 cod.civ., ha previsto l'applicabilità anche ai crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto della previsione introdotta in base alla quale i crediti dello Stato indicati dal primo comma dell'art. 2752 cod. civ, ossia quelli per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in

materia di imposta dirette, sono collocati sussidiariamente, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili con preferenza rispetto ai crediti chirografari. La Corte, dopo aver ricordato che con sentenza n. 170 del 2013 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 37, ultimo periodo, e del connesso comma 40 dell'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011 in considerazione degli effetti che le norme finivano per produrre sul processo esecutivo, ha esteso il ragionamento anche alla disposizione censurata. Identici, infatti, sono gli effetti prodotti, cioè “di indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, e di orientamento della soddisfazione dei crediti tributari in favore dello Stato a detrimento del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale che lo giustifichino”.

4.6. Il privilegio a favore dei crediti dello Stato per le imposte dirette sul prezzo degli immobili eseguiti (estensione in via sussidiaria del privilegio già accordato sui beni mobili)

La sentenza n. 176 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., dell'art. 2776, terzo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 23, comma 39, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che i crediti dello Stato indicati dal primo comma dell'art. 2752 cod. civ, ossia quelli per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta dirette, sono collocati sussidiariamente, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili con preferenza rispetto ai crediti chirografari. La Corte non ha ravvisato alcuna lesione dei parametri evocati in quanto l'estensione, prevista in via sussidiaria dalla norma censurata, del privilegio già accordato sui beni mobili ai crediti dello Stato per le imposte dirette anche sul prezzo degli immobili, è non altro appunto che un privilegio su crediti (dello Stato) già privilegiati in ragione della causa che li connota. In altri termini, essa rappresenta una “causa legittima di prelazione”, che giustifica la deroga alla *par condicio creditorum* ai sensi dell'art. 2741 cod. civ. e non incide, quindi, sulla parità delle armi tra le parti ma solo sulla causa del credito e sull'esigenza che lo stesso sia soddisfatto.

Sezione IV

I rapporti politici

1. Il dovere di fedeltà alla Repubblica

“L’art. 54, comma primo, Cost., che impone al cittadino il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, trova concreta espressione, per lo straniero, nella prestazione del giuramento, manifestazione solenne di adesione ai valori repubblicani. Il giuramento richiesto dalla disposizione impugnata è quindi atto personale, che attiene direttamente al diritto costituzionale, in ragione dei valori incorporati nella sua prestazione. In quanto tale, non può essere reso da un rappresentante legale in sostituzione dell’interessato, secondo le norme del codice civile. La natura del giuramento di cui all’art. 54 della Costituzione richiama direttamente i principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale. L’art. 2 Cost., nell’imporre alla Repubblica il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, «sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità», delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell’ordinamento la dignità e il valore della persona. In coerenza con tale prospettiva, l’art. 2 Cost. non può essere disgiunto dall’art. 3, secondo comma, Cost., il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l’uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona. Tale lettura si collega, anche se non espressamente evocato nell’ordinanza del rimettente, al primo comma del medesimo articolo che, a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali». Come questa Corte ha già più volte statuito, sebbene l’art. 3 si riferisca espressamente ai soli cittadini, la norma in esso contenuta vale pure per lo straniero «quando trattasi di rispettare [...] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), ancor più quando, come nel caso di specie, trattasi di uno straniero cui sia stata concessa la cittadinanza e che deve solo adempiere una condizione per l’acquisizione della stessa”. Così la sentenza n. **258**.

2. La questione di fiducia sull’approvazione della legge elettorale

L’ordinanza n. **277** ha dichiarato inammissibile, per difetto tanto del requisito soggettivo quanto di quello oggettivo, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal CODACONS, da un senatore e da un cittadino elettore contro il Governo, in relazione alla decisione di porre la questione di fiducia, presso la Camera dei deputati, sull’approvazione della legge elettorale. Quanto al profilo oggettivo, la Corte ne ha ravvisato l’insussistenza in quanto “gli atti che si innestano nel procedimento legislativo sono inidonei a ledere la sfera di soggetti estranei alle Camere (ordinanze n. 121 del 2011, n. 120 del 2009, n. 172 del 1997, n. 45 del 1983 e, con particolare riferimento alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo, n. 44 del 1983)”. Quanto al profilo soggettivo, è stato ritenuto che ai soggetti promotori non fosse possibile riconoscere la qualifica di poteri dello Stato ai sensi dell’art. 134 Cost. Più in particolare, la Corte ha preso partitamente in considerazione la distinta posizione dei tre ricorrenti rispetto alla lesione lamentata e ha ricordato che soggetti ed organi diversi dallo Stato-apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri, ai sensi dell’art. 134 della Costituzione e dell’art. 37 della l. n. 87 del 1953, solo se titolari di una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» (ordinanza n. 17 del 1978). Conseguentemente, con riferimento all’associazione CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e al cittadino elettore, ha ribadito che il CODACONS “non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle sole situazioni soggettive spettanti alle ‘organizzazioni proprie della società civile’ (ordinanza n. 256 del 2016)” e che nemmeno il singolo cittadino, “seppure vanti la qualità di elettore, è investito di funzioni tali da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione, non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante (ordinanze n. 256 del 2016, n. 121 del 2011, n. 85 del 2009, n. 434, n. 284 e n. 189 del 2008, n. 296 del 2006)”. Per ragioni diverse nemmeno il senatore è stato ritenuto legittimato, nel caso di specie, a ricorrere in quanto, pur restando impregiudicata “la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri (sentenza n. 225 del 2001; ordinanze n. 149 del 2016, n. 222 del 2009, n. 177 del 1998), nel caso di specie il senatore ricorrente pretende inammissibilmente di rappresentare – in un conflitto promosso contro il

Governo – l'intero organo cui appartiene". La lamentata lesione, in altre parole, è stata ritenuta meramente ipotetica in quanto un membro del Senato della Repubblica non può lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso la Camera dei deputati, non riguardando tale procedimento alcuna sua competenza o prerogativa.

3. La legge elettorale per la Camera dei deputati c.d. Italicum

Con la sentenza n. 35 la Corte ha affrontato varie questioni prospettate in via incidentale da diversi rimettenti sulla legge elettorale per la Camera dei deputati n. 52 del 2015, c.d. Italicum.

3.1. La previsione del premio di maggioranza al primo turno

Una prima questione – avente ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 1 e 83, commi 1, numeri 5) e 6), e 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come rispettivamente modificati e sostituiti dall'art. 2, commi 1 e 25, della ridetta legge n. 52 del 2015 – è incentrata sulla previsione del premio di maggioranza al primo turno alla lista che abbia ottenuto il 40 per cento dei voti, asseritamente lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. Specificamente, il giudice *a quo*, pur osservando che – in astratto considerata – la soglia minima di voti necessaria per ottenere il premio non si presterebbe a censure, dubita della ragionevolezza in concreto di tale soglia dopo aver operato alcuni calcoli matematici, che dimostrerebbero l'eccessiva distorsione del voto in uscita a favore della lista vincente al primo turno. Tale distorsione deriverebbe dalla circostanza che il calcolo della percentuale è operato sul numero di voti validi espressi e non in relazione al complesso degli aventi diritto al voto, dovendosi inoltre considerare, nella valutazione dell'intero sistema, la compresenza del premio e della soglia di sbarramento del 3 per cento su base nazionale per l'accesso delle liste al riparto dei seggi. La Corte dichiara non fondata la questione. Preliminarmente la Corte ricorda di aver sempre riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare, riservandosi una possibilità di intervento limitata ai casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996, n. 438 del 1993, ordinanza n. 260 del 2002). Ricorda, altresì, con specifico riferimento a sistemi elettorali che innestano un premio di maggioranza su di un riparto di seggi effettuato con formula proporzionale, di aver già affermato che, in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l'attribuzione del premio, il meccanismo premiale è foriero di un'eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa (sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008). Venendo alla fattispecie in esame, la Corte osserva che le disposizioni censurate prevedono un premio "di maggioranza", che consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un'assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza relativa (pari al 40 per cento di voti validi). Tale soglia, stante la discrezionalità spettante in materia al legislatore, non è in sé manifestamente irragionevole, poiché bilancia in modo non sproporzionato i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e dell'eguaglianza del voto, da un lato, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale, dall'altro. Con riguardo alla specifica circostanza posta in risalto dal giudice rimettente, per cui la soglia del 40 per cento è calcolata sui voti validi espressi, anziché sul complesso degli aventi diritto al voto, la Corte ritiene che essa non sia significativa. Infatti, pur non potendosi in astratto escludere che, in periodi di forte astensione dal voto, l'attribuzione del premio avvenga a favore di una lista che dispone di un'esigua rappresentatività reale, condizionare il premio al raggiungimento di una soglia calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore e non certo soluzione costituzionalmente obbligata (sentenza n. 173 del 2005). D'altra parte, anche nella sentenza n. 1 del 2014 venne accolta la questione di legittimità costituzionale in relazione a disposizioni elettorali che non prevedevano l'attribuzione di un premio condizionato al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi, senza alcun riferimento agli aventi diritto al voto. Neppure la Corte ritiene significativa la contestuale presenza, accanto al premio, di un correttivo alla rappresentatività (sentenza n. 1 del 2014), costituito dalla soglia di sbarramento del 3 per cento sui voti validamente espressi su base nazionale, quale condizione per l'accesso delle liste al riparto dei seggi. In linea generale, infatti, anche «[l]a previsione di soglie di sbarramento e quella delle

modalità per la loro applicazione [...] sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità» (sentenza n. 193 del 2015). Osserva conclusivamente la Corte: “in primo luogo, le previsioni della legge n. 52 del 2015 introducono una soglia di sbarramento non irragionevolmente elevata, che non determina, di per sé, una sproporzionata distorsione della rappresentatività dell’organo elettivo. Inoltre, non può essere la compresenza di premio e soglia, nelle specifiche forme ed entità concretamente previste dalla legge elettorale, a giustificare una pronuncia d’illegittimità costituzionale del premio. Ben vero che qualsiasi soglia di sbarramento comporta un’artificiale alterazione della rappresentatività di un organo elettivo, che in astratto potrebbe aggravare la distorsione pure indotta dal premio. Ma non è manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, a entrambi tali meccanismi. Del resto, se il premio ha lo scopo di assicurare l’esistenza di una maggioranza, una ragionevole soglia di sbarramento può a sua volta contribuire allo scopo di non ostacolarne la formazione. Né è da trascurare che la soglia può favorire la formazione di un’opposizione non eccessivamente frammentata, così attenuando, anziché aggravando, i disequilibri indotti dalla stessa previsione del premio di maggioranza”.

La medesima sentenza affronta una seconda questione incentrata sulla assegnazione del premio di maggioranza. La questione – avente ad oggetto l’art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e l’art. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall’art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015 – riguarda la particolare fattispecie in cui due liste superino, al primo turno, il 40 per cento dei voti. In tale ipotesi, secondo il giudice *a quo* la lista risultata seconda vedrebbe irragionevolmente ridotto il proprio numero di deputati, per effetto della distorsione derivante dall’attribuzione del premio, con lesione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. La Corte dichiara non fondata la questione, sulla base di due principali argomenti: da un lato, la richiesta del giudice rimettente di una pronuncia additiva, che dichiari costituzionalmente illegittime le disposizioni censurate, nella parte in cui non escludono l’assegnazione del premio nell’ipotesi descritta non ha alcun fondamento alla luce della affermata non manifesta irragionevolezza delle previsioni della legge n. 52 del 2015 che disciplinano l’assegnazione del premio al primo turno (v. precedente questione); dall’altro, un’addizione di questo genere non apparterebbe in radice ai poteri della Corte, spettando, semmai, alla discrezionalità del legislatore.

3.2. La previsione del turno di ballottaggio (nella particolare fattispecie della lista che ha ottenuto 340 seggi ma non il 40 per cento dei voti)

La sentenza n. 35 ha esaminato anche la questione – avente ad oggetto l’art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015 e gli artt. 83, commi 1, numeri 5) e 6), 2 e 5, e 83-*bis*, comma 1, numeri 1), 2), 3) e 4), del d.P.R. n. 361 del 1957, come novellati dall’art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015 – concernente la previsione del turno di ballottaggio. Dalla formulazione letterale delle disposizioni censurate, il rimettente deduce che debba essere indetto il turno di ballottaggio anche nel caso in cui una lista abbia ottenuto 340 seggi, ma non il 40 per cento dei voti. Censura, dunque, l’irragionevolezza di tale soluzione, asserendone la contraddittorietà e lamentando che da essa deriverebbe un’eccessiva compressione dell’eguaglianza del voto e della rappresentatività della Camera. La Corte dichiara la questione non fondata in quanto il giudice *a quo* giunge a tale soluzione muovendo da un errato presupposto interpretativo (*ex multis*, sentenze n. 204, n. 203, n. 106 e n. 95 del 2016). Infatti, l’interpretazione meramente letterale delle disposizioni è fuorviante, poiché consegna un risultato il quale, prima ancora che irragionevole, è in contrasto con la *ratio* complessiva cui è ispirata la legge n. 52 del 2015. Afferma la Corte: “Tale risultato può e deve essere evitato attraverso una lettura sistematica delle disposizioni rilevanti al fine di stabilire se il turno di ballottaggio debba o meno aver luogo, ricomprendendo in essa l’art. 83, comma 1, numero 7), del d.P.R. n. 361 del 1957, che, invece, il giudice *a quo*, né censura, né considera nel proprio *iter* argomentativo. Poiché, infatti, carattere distintivo della legge elettorale in esame è quello di favorire la formazione di una maggioranza, ossia fare in modo che una lista disponga, alla Camera, di 340 seggi, si deve interpretare l’appena citato art. 83, comma 1, numero 7) – il cui significato, come detto, il rimettente non tenta nemmeno di lumeggiare – nel senso che resta ferma l’attribuzione dei seggi effettuata dall’Ufficio centrale nazionale (quella di cui al comma 1, numero 4, del citato art. 83), quando la lista abbia già ottenuto 340 seggi, cioè quando abbia avuto «esito positivo» la verifica di cui al comma 1, numero 6), della medesima disposizione, anche a prescindere dalla percentuale dei voti ottenuti da tale lista. In altri termini, l’esito positivo cui si riferisce quella

disposizione non può non ricomprendere anche l'ipotesi che il giudice *a quo* considera. E poiché in tale ipotesi l'obbiettivo perseguito dalla legge è già stato raggiunto, non è necessario procedere al turno di ballottaggio”.

3.3. La caducazione del turno di ballottaggio

La sentenza n. 35 ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole «o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione»; dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole «, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'art. 83»; e dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015. Le disposizioni censurate prevedevano, se nessuna lista avesse raggiunto, al primo turno, almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi, un turno di ballottaggio fra le liste che avessero superato la soglia di sbarramento nazionale del 3 per cento e avessero ottenuto, al primo turno, le due maggiori cifre elettorali nazionali. I giudici *a quibus* – in ragione del fatto che una lista poteva accedere al ballottaggio anche solo raggiungendo il 3 per cento dei voti al primo turno; che al ballottaggio, la soglia del 50 per cento più uno dei voti necessari per ottenere il premio era calcolata sui voti validi espressi e non sugli aventi diritto; che non erano consentiti apparentamenti o collegamenti tra liste - ritenevano che la maggioranza risultante dal turno di ballottaggio fosse «artificiosa», paventavano il rischio che il premio fosse attribuito a una formazione politica priva di adeguato radicamento nel corpo elettorale e lamentavano un'alterazione eccessiva e sproporzionata della rappresentatività della Camera dei deputati, in nome dell'esigenza di favorire in Parlamento la formazione di una maggioranza idonea ad assicurare uno stabile e saldo sostegno al Governo. Chiedevano, pertanto, la caducazione del turno di ballottaggio. La Corte, *in primis*, ricostruisce il sistema delineato dalla legge n. 52 del 2015 ed osserva che il turno di ballottaggio non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione. In questa prospettiva, al turno di ballottaggio accedono le sole due liste più votate al primo turno, senza che siano consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra liste. Inoltre, la ripartizione percentuale dei seggi, anche dopo lo svolgimento del turno di ballottaggio, resta – per tutte le liste diverse da quella vincente, ed anche per quella che partecipa, perdendo, al ballottaggio – la stessa del primo turno. Il turno di ballottaggio serve dunque ad individuare la lista vincente, ossia a consentire ad una lista il raggiungimento di quella soglia minima di voti che nessuna aveva invece ottenuto al primo turno. La legge n. 52 del 2015, prevedendo una competizione risolutiva tra due sole liste, prefigura stringenti condizioni che rendono inevitabile la conquista della maggioranza assoluta dei voti validamente espressi da parte della lista vincente; e poiché, per le caratteristiche già ricordate, il ballottaggio non è che una prosecuzione del primo turno di votazione, il premio conseguentemente attribuito resta un premio di maggioranza, e non diventa un premio di governabilità. Ne consegue che le disposizioni che disciplinano l'attribuzione di tale premio al ballottaggio incontrano a loro volta il limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto. Ciò posto, la Corte afferma che le disposizioni censurate, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato il turno di ballottaggio (non incostituzionale di per sé in astratto), non garantiscono il rispetto di tali principi costituzionali: infatti, una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Si riproduce così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che la Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente. In altri termini, lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 Cost.), il quale impone di verificare – anche in ambiti connotati da ampia discrezionalità legislativa – che il bilanciamento dei principi e degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva, si conclude con esito negativo: il legittimo perseguimento dell'obbiettivo della stabilità di Governo, di sicuro interesse costituzionale, provoca un eccessivo sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta. Precisa la Corte che la caducazione del turno di ballottaggio, come previsto dalla legge n. 52 del 2015, è l'unica soluzione consentita: “... non potrebbe essere questa Corte a modificare, tramite interventi manipolativi o additivi, le

concrete modalità attraverso le quali il premio viene assegnato all'esito del ballottaggio, inserendo alcuni, o tutti, i correttivi la cui assenza i giudici rimettenti lamentano. Ciò spetta all'ampia discrezionalità del legislatore (ad esempio, in relazione alla scelta se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste: sentenza n. 15 del 2008), al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi. Inoltre, alcuni di questi interventi (che, in astratto considerati, potrebbero rendere il turno di ballottaggio compatibile con i tratti qualificanti dell'organo rappresentativo nazionale) non sarebbero comunque nella disponibilità di questa Corte, a causa della difficoltà tecnica di restituire, all'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale, una disciplina elettorale immediatamente applicabile, complessivamente idonea a garantire l'immediato rinnovo dell'organo costituzionale elettivo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2014)".

3.4. La disciplina sull'assegnazione dei seggi e la proclamazione degli eletti

La medesima sentenza n. 35 ha, invece, dichiarato la non fondatezza delle questioni aventi ad oggetto l'art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957 e l'art. 1, comma 1, lettere a), d) ed e), della legge n. 52 del 2015. Il rimettente lamenta che, in virtù delle disposizioni censurate, un seggio, da assegnarsi in una determinata circoscrizione, potrebbe risultare assegnato in un'altra (ingenerando un fenomeno di traslazione di seggi, noto anche con il termine "slittamento"), con conseguente lesione dei principi della rappresentanza cosiddetta territoriale e della responsabilità dell'eletto rispetto agli elettori, espressi dall'art. 56, primo e quarto comma, Cost. Preliminarmente, la Corte espone la complessa disciplina oggetto di censura: "... la legge n. 52 del 2015 suddivide il territorio nazionale in venti circoscrizioni, a loro volta ripartite in cento collegi plurinominali (fatti salvi i collegi uninominali nelle circoscrizioni Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige), individuati con decreto legislativo. L'indicazione del numero dei seggi da attribuire alle singole circoscrizioni e ai singoli collegi plurinominali di ciascuna circoscrizione spetta, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 361 del 1957, ad un decreto del Presidente della Repubblica, da approvare contestualmente a quello di convocazione dei comizi elettorali, «sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica». Tale operazione è effettuata prima dello svolgimento delle elezioni. Il giudice *a quo* censura il meccanismo normativo di assegnazione dei seggi alle singole liste previsto all'esito delle elezioni, sulla base dei voti ottenuti da ciascuna lista (meccanismo che, secondo quanto prevede l'art. 1, comma 1, lettera d, della legge n. 52 del 2015, si fonda su una attribuzione dei seggi su base nazionale con il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti). Secondo tale disciplina, dopo che l'Ufficio centrale nazionale ha stabilito quanti seggi spettano a ciascuna lista a livello nazionale (art. 83, comma 1, numeri 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, e commi 2, 3, 4, 5 e 6, del d.P.R. n. 361 del 1957), il medesimo ufficio, ai sensi del censurato art. 83, comma 1, numero 8), del citato d.P.R., distribuisce i seggi nelle varie circoscrizioni, in proporzione al numero di voti che ogni lista ha ottenuto in ciascuna di esse (con l'eccezione delle circoscrizioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta). L'ufficio deve quindi verificare – e proprio in questa fase può verificarsi l'eventualità della traslazione – se la somma dei seggi assegnati alle liste nelle circoscrizioni corrisponda al numero dei seggi loro spettanti a livello nazionale, ovvero se vi siano liste che, in base al riparto a livello circoscrizionale, ne hanno ottenuti di più (liste cosiddette "eccedentarie") ovvero di meno (liste cosiddette "deficitarie") rispetto a quelli loro spettanti a livello nazionale. In tale secondo caso, l'Ufficio centrale nazionale è chiamato ad operare delle correzioni. L'art. 83, comma 1, numero 8), prevede che i seggi siano sottratti, a partire dalla lista che ha il maggior numero di seggi eccedenti (e, in caso di parità, a partire da quella che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale), proseguendo poi con le altre liste, in ordine decrescente di seggi eccedenti. L'ufficio sottrae tali seggi nelle circoscrizioni in cui la lista li ha ottenuti con le minori parti decimali dei quozienti di attribuzione (ossia, con un numero minore di voti). Quei seggi, così sottratti, sono assegnati, nella medesima circoscrizione, alle liste deficitarie per le quali le parti decimali dei quozienti di attribuzione non hanno dato luogo all'assegnazione di alcun seggio (ossia nei casi in cui la lista non ha ottenuto il seggio perché il numero di voti conseguiti non è stato sufficiente a raggiungere un quoziente intero). Se non è possibile che tale compensazione si realizzi secondo le modalità descritte – in quanto non vi siano, in una medesima circoscrizione, liste deficitarie con parti decimali dei quozienti inutilizzate – l'Ufficio centrale nazionale deve proseguire, per la stessa lista eccedentaria, nell'ordine dei decimali crescenti, fino ad individuare un'altra circoscrizione all'interno della quale sia contestualmente possibile sottrarre il seggio alla lista eccedentaria e assegnarlo a quella deficitaria. Il complesso di tali previsioni – e in particolare quella da ultimo ricordata (introdotta, al Senato, nel corso dei lavori preparatori della legge n.

52 del 2015) – ha l’obiettivo di consentire che le compensazioni avvengano all’interno di una medesima circoscrizione, anche a costo di danneggiare la lista eccedentaria, la quale potrebbe risultare privata del seggio non nella circoscrizione dove ha ottenuto meno voti, ma in quella in cui ne ha ottenuti di più. E tale operazione è condotta allo scopo di impedire che le compensazioni avvengano, come più frequentemente accadeva nella vigenza dei precedenti sistemi elettorali, tra circoscrizioni diverse. Dunque, proprio per evitare che si verifichino traslazioni di seggi da una circoscrizione ad un’altra. Infatti, solo nell’ipotesi in cui – nonostante tutte le operazioni descritte – permanga l’impossibilità di effettuare la compensazione tra liste eccedentarie e deficitarie in una medesima circoscrizione, si applica, quale norma di chiusura, la disposizione censurata, contenuta nell’ultimo periodo dell’art. 83, comma 1, numero 8) («[n]el caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla lista eccedentaria vengono sottratti i seggi nelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione, e alla lista deficitaria sono conseguentemente attribuiti seggi nelle altre circoscrizioni nelle quali abbia le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate»)). Tutto ciò premesso, la Corte ritiene che la questione non sia fondata in quanto il complesso sistema di assegnazione dei seggi previsto dalla disciplina introdotta dalla legge n. 52 del 2015 dispiega ampie cautele proprio allo scopo di evitare la traslazione che il giudice *a quo lamenta*, e l’effetto traslativo, attraverso l’applicazione della disposizione censurata, si presenta, di risulta, solo se il ricorso a quelle cautele si riveli inutile, in casi limite che il legislatore intende come del tutto residuali. Il sistema di assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni previsto dalla legge n. 52 del 2015 – che ricomprende, quale ipotesi residuale, la disposizione censurata – costituisce l’esito del bilanciamento fra principi ed esigenze diversi, non sempre tra loro perfettamente armonizzabili (analogamente, sia pure con riferimento alla diversa disciplina prevista per l’elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, sentenza n. 271 del 2010). Da un lato, il principio desumibile dall’art. 56, quarto comma, Cost., posto a garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio nazionale; dall’altro, la necessità di consentire l’attribuzione dei seggi sulla base della cifra elettorale nazionale conseguita da ciascuna lista; infine l’esigenza di tenere conto, nella prospettiva degli elettori, del consenso ottenuto da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni, alla luce dell’art. 48 Cost. Spiega la Corte: “Il disposto di cui all’art. 56, quarto comma, Cost. non può essere infatti inteso nel senso di richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un’assegnazione di seggi interamente conclusa all’interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello nazionale (come, ad esempio, nel caso di un sistema elettorale interamente fondato su collegi uninominali a turno unico; oppure di un sistema proporzionale con riparto dei seggi solo a livello circoscrizionale, senza alcun recupero dei resti a livello nazionale). L’art. 56, quarto comma, Cost. non è preordinato a garantire la rappresentanza dei territori in sé considerati (sentenza n. 271 del 2010), ma tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: la Camera resta, infatti, sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), e la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l’unità del corpo elettorale nazionale, essendo le singole circoscrizioni altrettante articolazioni di questo nelle varie parti del territorio. Con riferimento al sistema elettorale introdotto dalla legge n. 52 del 2015, se è costituzionalmente legittimo che il riparto di seggi avvenga a livello nazionale (eventualità che del resto il giudice *a quo* non contesta), l’art. 56, quarto comma, Cost. deve essere quindi osservato fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un’altra. In definitiva, il meccanismo di riparto dei seggi previsto dall’art. 83, comma 1, numero 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, non viola l’art. 56, quarto comma, Cost., poiché la traslazione di un seggio da una circoscrizione ad un’altra costituisce, nella procedura di assegnazione dei seggi, un’ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali, solo quando non sia stato possibile, applicando le disposizioni vigenti, individuare nessuna circoscrizione in cui siano compresenti una lista eccedentaria ed una deficitaria con parti decimali dei quozienti non utilizzati. La questione non è, infine, fondata nemmeno con riferimento al primo comma dell’art. 56 Cost., che contiene il principio del voto diretto. Quest’ultimo, esigendo che l’elezione dei deputati avvenga direttamente ad opera degli elettori, senza intermediazione alcuna, non viene in considerazione in relazione alle disposizioni censurate”.

3.5. Il sistema delle preferenze con i “capilista bloccati”

Non fondate sono anche le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera g), della

legge n. 52 del 2015 e degli artt. 18-*bis*, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, e 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificati o sostituiti dall'art. 2, commi 10, lettera c), 11 e 26, della legge n. 52 del 2015, prospettate per l'asserita lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost., nonché, degli artt. 1, primo e secondo comma, 2, 51, primo comma, 56, primo e quarto comma, Cost. (sentenza n. 35). Le questioni sollevate investono le previsioni in base alle quali le liste, nei singoli collegi, sono composte da un candidato capolista e da un elenco di candidati, tra i quali ultimi l'elettore può esprimere fino a due preferenze per candidati di sesso diverso scelti tra quelli non capilista. Secondo il rimettente, tale sistema non garantirebbe all'elettore la possibilità di esprimere un voto diretto, libero e personale, in quanto, con alta probabilità, solo la lista che consegue il premio otterrà eletti con le preferenze, mentre gli eletti nelle liste di minoranza saranno unicamente o perlomeno capilista bloccati. La Corte ricorda la decisione, sentenza n. 1 del 2014, con la quale esaminò una questione sulla formazione delle liste elettorali: "questa Corte rilevò che il sistema allora vigente determinava la lesione della libertà del voto garantita dall'art. 48, secondo comma, Cost., poiché non consentiva all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti, prevedendo un voto per una lista composta interamente da candidati bloccati, nell'ambito di circoscrizioni molto ampie e in presenza di liste con un numero assai elevato di candidati, potenzialmente corrispondenti all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, perciò difficilmente conoscibili dall'elettore. In quel sistema, alla totalità dei parlamentari, senza alcuna eccezione, mancava il sostegno della indicazione personale degli elettori, in lesione della logica della rappresentanza prevista dalla Costituzione. Simili condizioni di voto, che imponevano all'elettore di una lista di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati – che non aveva avuto modo né di conoscere né di valutare – perciò automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendevano quella disciplina «non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali)». Ciò posto, afferma il principio che, mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, il legislatore ha ampia discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso le quali prevedere che gli elettori esprimano il proprio sostegno ai candidati. Alla luce di tali premesse, conclude che le disposizioni censurate non determinano una lesione della libertà del voto dell'elettore, così argomentando: "Il sistema elettorale previsto dalla legge n. 52 del 2015 si discosta da quello previgente per tre aspetti essenziali: le liste sono presentate in cento collegi plurinominali di dimensioni ridotte, e sono dunque formate da un numero assai inferiore di candidati; l'unico candidato bloccato è il capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (ciò che valorizza la sua preventiva conoscibilità da parte degli elettori); l'elettore può, infine, esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capilista. Né è irrilevante, nella complessiva valutazione di una siffatta disciplina, la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature (sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975), nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale. Si deve, per di più, osservare che l'effetto del quale il giudice *a quo* in prevalenza si duole – le liste di minoranza potrebbero avere eletti solo tra i capilista bloccati – costituisce una conseguenza (certo rilevante politicamente) che deriva, di fatto, anche dal modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato, e che non può, di per sé, tradursi in un vizio d'illegittimità costituzionale (sull'irrilevanza dei cosiddetti inconvenienti di fatto nel giudizio costituzionale, *ex multis*, sentenze n. 219 e n. 192 del 2016; ordinanze n. 122 e n. 93 del 2016). Inoltre e infine, come correttamente osserva l'Avvocatura generale dello Stato, molte sono le variabili in grado di determinare quanti candidati sono eletti con o senza preferenze: oltre al numero dei capilista candidati in più collegi, che possono liberare seggi da assegnare ad eletti con preferenze, rileva anche la diffusione, sul territorio nazionale, del consenso che ciascuna lista ottiene. L'effetto temuto presuppone che tale consenso sia omogeneamente diffuso per tutte le liste di minoranza. Laddove esso sia invece concentrato soprattutto in determinati collegi, una lista potrà conseguire, in questi, più di un seggio, eleggendo così, oltre al capolista, uno o più candidati con preferenze".

3.6. L'opzione arbitraria del deputato eletto in più collegi plurinominali – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 35 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957 (come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015), il quale prevedeva che il deputato eletto in più collegi plurinominali doveva dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, il collegio plurinominali prescelto. Le censure dei rimettenti si basavano sulla considerazione che era consentito al candidato capolista, eletto in più collegi plurinominali, di optare in base ad una sua mera valutazione di opportunità, senza l'applicazione di un qualche criterio oggettivo e predeterminato, rispettoso, nel massimo grado possibile, della volontà espressa dagli elettori. Secondo i rimettenti, l'arbitrarietà della scelta del collegio da parte del capolista plurieletto determinava un effetto di distorsione tra il voto di preferenza espresso dagli elettori e il suo esito "in uscita" in quel collegio, lesivo dei principi di uguaglianza e libertà del voto. La Corte – escluse somiglianze con il sistema elettorale proporzionale antecedente al 1993, nel quale ai candidati eletti in più collegi era costantemente attribuita una libera facoltà di scelta del collegio d'elezione, stante la diversità del sistema introdotto dalla legge n. 52 del 2015, in cui il meccanismo della pluricandidatura e dell'opzione riguarda i soli capilista bloccati - accoglie le censure affermando che la norma è in contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza. All'esito della caducazione parziale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957 (nella parte in cui prevede che il deputato eletto in più collegi plurinominali debba dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati quale collegio nominale prescelga), permane, nella stessa disposizione, quale criterio residuale, quello del sorteggio. La Corte evidenzia che la presenza di tale criterio – che non è introdotto *ex novo*, ma era previsto dall'originaria volontà del legislatore - restituisce, com'è indispensabile, una normativa elettorale di risulta immediatamente applicabile all'esito della pronuncia, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo (da ultimo, sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008). Aggiunge, tuttavia, che appartiene alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori.

3.7. Il sistema elettorale e la forma di governo parlamentare

La sentenza n. 35 – che, come sopra esposto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 52 del 2015 che prevedevano il turno di ballottaggio per l'elezione dei rappresentanti della Camera dei deputati – contiene un'ampia motivazione che, partendo dalla specifica disciplina esaminata e dalle ragioni che hanno portato alla caducazione del turno di ballottaggio, si arricchisce di importanti spunti teorici sulle relazioni tra forma di governo parlamentare e sistema elettorale. Si riporta di seguito l'intero passaggio: "Le disposizioni censurate producono una sproporzionata divaricazione tra la composizione di una delle due assemblee che compongono la rappresentanza politica nazionale, centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, da un lato, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, «che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l'art. 1 della Costituzione» (sentenza n. 1 del 2014), dall'altro. È vero che, all'esito del ballottaggio, il premio non è determinato artificialmente, conseguendo pur sempre ad un voto degli elettori, ma se il primo turno dimostra che nessuna lista, da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza, soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione di tale premio. Inoltre, è vero che la previsione legislativa di un turno di ballottaggio eventuale – basato su una competizione risolutiva fra due sole liste, finalizzata ad attribuire alla lista vincente la maggioranza assoluta dei seggi nell'assemblea rappresentativa – innesta tratti maggioritari nel sistema elettorale delineato dalla legge n. 52 del 2015. Ma tale innesto non cancella la logica prevalente della legge, fondata su una formula di riparto proporzionale dei seggi, che resta tale persino per la lista perdente al ballottaggio, la quale mantiene quelli guadagnati al primo turno. Sicché il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost. È necessario sottolineare che non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati. In

contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. sono invece le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno, in relazione all'elezione della Camera dei deputati. Il turno di voto qui scrutinato – con premio assegnato all'esito di un ballottaggio in un collegio unico nazionale con voto di lista – non può essere accostato alle esperienze, proprie di altri ordinamenti, ove al ballottaggio si ricorre, nell'ambito di sistemi elettorali maggioritari, per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali di ridotte dimensioni. In casi del genere, trattandosi di eleggere un solo rappresentante, il secondo turno è funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità di candidature, fino ad ottenere la maggioranza per una di esse, ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio. Appartiene invece ad una logica diversa – presentandosi quale istanza risolutiva all'interno di una competizione elettorale selettiva fra le sole due liste risultate più forti, nell'ambito di un collegio unico nazionale – l'assegnazione di un premio di maggioranza, innestato su una formula elettorale in prevalenza proporzionale, finalizzato a completare la composizione dell'assemblea rappresentativa, con l'obiettivo di assicurare (e non solo di favorire) la presenza, in quest'ultima, di una maggioranza politica governante. Se utilizzato in un tale contesto, che trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale (gli elettori non votano per eleggere un solo rappresentante di un collegio elettorale di limitate dimensioni, ma per decidere a quale forza politica spetti, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo del Paese), un turno di ballottaggio a scrutinio di lista non può non essere disciplinato alla luce della complessiva funzione che spetta ad un'assemblea elettiva nel contesto di un regime parlamentare. Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In posizione paritaria con quest'ultimo, la Camera concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.). L'applicazione di un sistema con turno di ballottaggio risolutivo, a scrutinio di lista, dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività. Le stringenti condizioni cui la legge n. 52 del 2015 sottopone l'accesso al ballottaggio non adempiono, si è detto, a tali compiti essenziali”.

3.8. Il sistema elettorale dei Comuni di maggiori dimensioni

In un ulteriore passaggio – nel contesto della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 52 del 2015 che prevedevano il turno di ballottaggio per l'elezione dei rappresentanti della Camera dei deputati – la Corte ha espressamente osservato: “Merita, infine, precisare che l'affermata illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate non ha alcuna conseguenza né influenza sulla ben diversa disciplina del secondo turno prevista nei Comuni di maggiori dimensioni, già positivamente esaminata da questa Corte (sentenze n. 275 del 2014 e n. 107 del 1996). Tale disciplina risponde, infatti, ad una logica distinta da quella che ispira la legge n. 52 del 2015. È pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale” (sentenza n. 35).

3.9. La possibile previsione di sistemi elettorali differenti per i due rami del Parlamento - Monito al legislatore

La sentenza n. 35, infine, ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015, in virtù del quale le disposizioni contenute nel medesimo art. 2, cioè quelle che apportano modifiche al d.P.R. n. 361 del 1957, ridisegnando il sistema per l'elezione della Camera dei deputati, si applicano a decorrere dal 1° luglio 2016. Il giudice *a quo* censurava la scelta legislativa di differire l'efficacia delle nuove disposizioni al 1° luglio 2016, anziché alla conclusione del procedimento *in itinere* di revisione costituzionale di questo ramo del Parlamento. Tale scelta era ritenuta lesiva degli artt. 1, 3, 48, primo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost., poiché consentirebbe, da quella data, che i due rami del Parlamento siano rinnovati con due sistemi elettorali

differenti, sul presupposto che questa difformità possa produrre maggioranze parlamentari non coincidenti. La Corte, dopo aver individuato le carenze dell'atto di rimessione, che conducono alla dichiarazione di inammissibilità della questione, rivolge al legislatore un monito: "Fermo restando quanto appena affermato, questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l'esito del *referendum ex art. 138 Cost.* del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee".

4. Le elezioni del Consiglio regionale

4.1. La domanda di collocamento in aspettativa per motivi elettorali del pubblico funzionario (la decorrenza degli effetti)

La sentenza n. 56 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 51 Cost., dell'art. 2, quinto comma, della legge n. 154 del 1981 che – nell'ambito della disciplina delle cause di ineleggibilità a consigliere regionale, concernenti soggetti che ricoprono cariche elettive, uffici, impieghi o funzioni diverse amministrative e dirigenziali – dispone che la pubblica amministrazione è tenuta ad adottare i provvedimenti relativi entro cinque giorni dalla richiesta, e che, in mancanza, «la domanda di dimissioni o aspettativa accompagnata dalla effettiva cessazione dalle funzioni ha effetto dal quinto giorno successivo alla presentazione». La Corte ha ricordato che analoga questione era già stata rigettata con la sentenza n. 309 del 1991, le cui argomentazioni, seppur riferite specificamente all'ipotesi delle dimissioni, sono state ritenute valide anche per l'ipotesi dell'aspettativa. In quella circostanza era stato sottolineato l'utilizzo costituzionalmente corretto del proprio potere da parte del legislatore, in quanto conforme ai principi esposti nella sentenza n. 46 del 1969. In tale ultima pronuncia, in particolare, era stato affermato, per un verso, che sarebbe stato manifestamente ultroneo subordinare le dimissioni alla relativa accettazione da parte della Pubblica amministrazione senza la previsione di alcun termine, finendo essa «per dipendere da una estranea volontà, per giunta discrezionale almeno in ordine al quando»; per altro verso, era stato sottolineato che il legislatore, nella sua discrezionalità, potesse «variamente determinare, purché secondo criteri razionali, la data entro la quale deve verificarsi la cessazione della causa di ineleggibilità», fermo restando che non può mai essere successiva a quella prescritta per l'accettazione della candidatura che rappresenta il primo atto di esercizio del diritto elettorale passivo. Lo stesso orientamento è stato, poi, ribadito in altre circostanze nelle quali la Corte ha sottolineato come la norma censurata «mira a contemperare la regola generale in base alla quale per la cessazione da cariche o uffici pubblici è richiesta la presa d'atto ovvero l'accettazione da parte dell'amministrazione con l'esigenza, costituzionalmente garantita, che il soggetto interessato sia posto in condizioni di rimuovere la causa di ineleggibilità con atti e comportamenti propri, senza che questi possano essere resi inefficaci da inerzia o ritardi della pubblica amministrazione (cfr. sentt. nn. 309 e 388 del 1991) (sentenza n. 438 del 1994)». Alla luce di tali considerazioni preliminari, la Corte ha concluso ritenendo che «il carattere non discrezionale – e doveroso – del provvedimento di presa d'atto non rende irragionevole la disposizione censurata. La *ratio* del termine che essa prevede, infatti, non trova la sua ragione giustificativa nell'opportunità di offrire all'amministrazione un lasso di tempo per decidere sulla domanda di aspettativa, ma nella diversa esigenza di garantire il buon funzionamento dell'amministrazione. L'immediata cessazione della funzione o della carica, per dimissioni o collocamento in aspettativa, comporterebbe infatti, in assenza di un minimo preavviso che consenta all'amministrazione di organizzarsi altrimenti, il completo sacrificio delle esigenze di buon andamento dell'amministrazione alle quali la previsione normativa di un lasso di tempo, sia pure molto breve, è funzionale. Il termine di cinque giorni riconosciuto all'amministrazione per prendere atto della domanda di aspettativa risponde dunque alla stessa logica di contemperamento degli opposti interessi, di tutela dell'elettorato passivo del lavoratore dipendente e di garanzia dei poteri di organizzazione del datore di lavoro, rinvenibile, sia pure nel quadro di una diversa regolamentazione e ovviamente in assenza della previsione della necessità di accettazione o di presa d'atto, anche nella disciplina comune sul preavviso in caso di recesso del lavoratore (art. 2118 del codice civile)».

Sezione V

I tributi

1. La discrezionalità del legislatore nella materia fiscale

“...al legislatore spetta un’ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s’ispira l’attività di imposizione fiscale, essendogli consentito, «[...] sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all’obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza [...]» (sentenza n. 111 del 1997)”. Così la sentenza n. **240**.

“...«al legislatore spetta un’ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s’ispira l’attività di imposizione fiscale» (sentenza n. 240 del 2017), con il solo il limite della non arbitrarietà e della non manifesta irragionevolezza e sproporzione. [...] secondo una costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di un’ampia discrezionalità nell’individuare «i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all’obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale» (sentenza n. 156 del 2001)”. Così la sentenza n. **269**.

2. Gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria

“...la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese» (sentenza n. 70 del 2015). Si deve cioè trattare di un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva (sentenza n. 102 del 2008). Tale indice deve esprimere l’idoneità di tale soggetto all’obbligazione tributaria» (ancora sentenza n. 70 del 2015)”. Così la sentenza n. **269**.

3. La capacità contributiva

“Si è poi ritenuto che «la capacità contributiva, desumibile dal presupposto economico al quale l’imposta è collegata, può essere ricavata, in linea di principio, da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità, sotto il profilo della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza» (sentenza n. 162 del 2008)”. Così la sentenza n. **249**.

4. Il principio di progressività

“...secondo un orientamento spesso ribadito della giurisprudenza costituzionale (ad esempio nelle sentenze n. 21 del 1996 e n. 158 del 1985) il principio di progressività si riferisce all’ordinamento tributario nel suo complesso e non alla singola imposta”. Così la sentenza n. **269**.

5. La riserva di legge stabilita dall’art. 23 Cost.

5.1. I poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti

“Secondo l’orientamento affermatosi nella giurisprudenza di questa Corte sin dagli inizi della sua attività, l’art. 23 Cost., «prescrivendo che l’imposizione di una prestazione patrimoniale abbia “base” in una

legge [...] implica che la legge non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione. È necessario, cioè, che la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli» (sentenza n. 36 del 1959). In continuità con questa impostazione, costantemente seguita dalla copiosa giurisprudenza in materia, anche di recente si è ribadito che la riserva di legge stabilita dall'art. 23 Cost. ha carattere relativo e consente di lasciare all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie. Peraltro, la legge non può 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». La fonte primaria deve, invece, stabilire sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dai pertinenti precetti legislativi (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011). Con particolare riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, la Corte ha precisato che il legislatore deve indicare compiutamente «il soggetto e l'oggetto della prestazione imposta, mentre l'intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa – considerata nella complessiva disciplina della materia – razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell'onere imposto al soggetto nell'interesse generale» (sentenza n. 34 del 1986). Come si evince dal richiamo alla «complessiva disciplina della materia», questa Corte ritiene di dover apprezzare il rispetto della riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. prendendo in considerazione l'intero sistema delle norme in cui ciascuna prestazione s'inscrive. Già in passato, eventuali carenze della singola disposizione di legge sono state colmate attraverso una interpretazione sistematica del tessuto normativo, complessivamente considerato, in cui essa si innesta e dal quale sono stati tratti, anche per implicito, gli elementi essenziali dell'imposizione (ad esempio, i soggetti passivi di un tributo: sentenza n. 56 del 1972). Inoltre, poiché la *ratio* della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. è contenere la discrezionalità dell'amministrazione e prevenirne gli arbitrii «a garanzia della libertà e proprietà individuale» (sentenza n. 70 del 1960), questa Corte ha altresì affermato che l'eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali (sentenza n. 83 del 2015) aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici. In questa logica, è stato dato rilievo alla previsione di determinati «elementi o moduli procedurali» (sentenza n. 435 del 2001) che consentano la collaborazione di più enti o organi (sentenze n. 157 del 1996 e n. 182 del 1994) – specie se connotati da competenze specialistiche e chiamati a operare secondo criteri tecnici, anche di ordine economico (sentenze n. 215 del 1998, n. 90 del 1994 e n. 34 del 1986) – o anche la partecipazione delle categorie interessate (sentenza n. 180 del 1996). La possibilità di valorizzare le forme di legalità procedurale previste dalla legge, ai fini della valutazione del rispetto dell'art. 23 Cost., vale, in particolare, nei settori affidati ai poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti, quando vengano in rilievo profili caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica. In questi casi, la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti”. Così la sentenza n. 69.

5.2. Il contributo per il funzionamento dell'AGCM

“...come la Corte costituzionale ha anche di recente ricordato (sentenze n. 69 del 2017 e n. 83 del 2015) – la riserva di legge di cui al citato art. 23 Cost. ha carattere relativo: conseguentemente, la legge, pur non potendo limitarsi a conferire un potere regolativo attraverso una “norma in bianco”, rispetta la riserva quando determina sufficienti criteri direttivi e traccia le linee generali della disciplina. Con riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, il rispetto della riserva relativa di cui all'art. 23 Cost. si traduce nell'onere per il legislatore di indicare compiutamente il soggetto e l'oggetto della prestazione imposta, mentre l'intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa – considerata nella complessiva disciplina della materia – razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell'onere imposto al soggetto nell'interesse generale (da ultimo, sentenza n. 69 del 2017, esemplificativa di un orientamento

costante). In applicazione dei suddetti principi questa Corte, con la richiamata sentenza n. 69 del 2017, ha di recente ritenuto non illegittimo analogo (ma più ampio) potere regolamentare riconosciuto all’Autorità per i trasporti”. Così la sentenza n. **269**.

5.3. La concessione di acque e la facoltà di stabilire oneri per i non residenti nella Regione

La sentenza n. **174** ha, tra l’altro, dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 23 Cost., dell’art. 55, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 18 del 2016 il quale, aggiungendo il comma 1-*ter* all’art. 9 della legge regionale n. 19 del 1998, dispone che la Regione può stabilire, nelle acque non oggetto di concessione, «eventuali oneri ulteriori per i non residenti in Veneto mediante provvedimento della Giunta regionale». Per la Corte la normativa impugnata attribuiva alla Giunta regionale il potere di imporre con proprio provvedimento oneri ulteriore per i non residenti in Veneto senza indicare i criteri direttivi che avrebbero dovuto orientare l’amministrazione nell’ambito della sua discrezionalità. La previsione, quindi, è stata ritenuta non rispettosa dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, stante il carattere relativo della riserva di legge prevista dall’art. 23 Cost. Al riguardo, la Corte ha ricordato che in tale ambito la norma “non può essere relegata sullo sfondo, né essere formulata quale prescrizione normativa in bianco (sentenza n. 83 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 69 del 2017)” ma deve “stabilire, anche se non in dettaglio, i contenuti e i modi dell’azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011)”. In altri termini, la disposizione normativa deve recare “la fissazione di sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa (sentenza n. 350 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2003)” e definire chiaramente “la concreta entità della prestazione imposta (*ex plurimis*, le richiamate sentenze n. 69 del 2017, n. 83 del 2015, n. 115 del 2011)”.

6. L’autotutela tributaria (il bilanciamento del principio di capacità contributiva e dell’interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici)

La sentenza n. **181** ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2-*quater*, comma 1, del d.l. n. 564 del 1994 e 19, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 97 e 113 Cost., in quanto – non prevedendo l’obbligo dell’Amministrazione finanziaria di adottare un provvedimento amministrativo espresso sull’istanza di autotutela proposta dal contribuente né l’impugnabilità, da parte di questi, del silenzio tacito su tale istanza – bilancerebbero irragionevolmente l’interesse fiscale dello Stato e il principio di capacità contributiva, ledendo i principi di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione. Secondo la giurisprudenza di legittimità, l’autotutela tributaria costituisce un potere esercitabile d’ufficio da parte delle Agenzie fiscali sulla base di valutazioni largamente discrezionali, e non uno strumento di protezione del contribuente. Il privato può naturalmente sollecitarne l’esercizio, segnalando l’illegittimità degli atti impositivi, ma la segnalazione non trasforma il procedimento officioso e discrezionale in un procedimento a istanza di parte da concludere con un provvedimento espresso: non esiste un dovere dell’amministrazione di pronunciarsi sull’istanza di autotutela e, mancando tale dovere, il silenzio su di essa non equivale a inadempimento; d’altro canto, il silenzio non può essere considerato un diniego, in assenza di una norma specifica che così lo qualifichi giuridicamente, sicché il silenzio dell’amministrazione finanziaria sull’istanza di autotutela non è contestabile davanti ad alcun giudice. Diversamente dall’annullamento su ricorso, “l’annullamento d’ufficio non ha funzione giustiziale, costituisce espressione di amministrazione attiva e comporta di regola valutazioni discrezionali, non esaurendosi il potere dell’autorità che lo adotta unicamente nella verifica della legittimità dell’atto e nel suo doveroso annullamento se ne riscontra l’illegittimità. (...) l’apprezzamento discrezionale operato in sede di autotutela tributaria presenta tratti particolari per la forza che assume, nel suo contesto, l’interesse pubblico alla corretta esazione dei tributi. L’annullamento d’ufficio di atti inoppugnabili per vizi sostanziali, cioè che hanno condotto l’amministrazione a percepire somme non dovute, tende infatti a soddisfare *ipso jure* l’interesse pubblico alla corretta esazione dei tributi, che si può considerare una sintesi tra l’interesse fiscale dello Stato-comunità e il principio della capacità contributiva”. Nel valutare la ragionevolezza della disciplina dell’autotutela tributaria, il rimettente non ha considerato l’interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici. L’affermazione del dovere dell’amministrazione tributaria di pronunciarsi sull’istanza di autotutela avrebbe aperto la porta (ammettendo l’esperibilità dell’azione contro il silenzio) alla “messa in

discussione dell'obbligo tributario consolidato a seguito dell'atto impositivo definitivo"; e avrebbe creato una "nuova situazione giuridicamente protetta del contribuente, per giunta azionabile *sine die* dall'interessato, il quale potrebbe riattivare in ogni momento il circuito giurisdizionale, superando il principio della definitività del provvedimento amministrativo e della correlata stabilità della regolazione del rapporto che ne costituisce oggetto". L'autotutela avrebbe offerto una "generalizzata seconda possibilità di tutela, dopo la scadenza dei termini per il ricorso contro lo stesso atto impositivo". Sulla scia della tradizionale configurazione dell'autotutela amministrativa, le norme censurate hanno operato un "bilanciamento non irragionevole tra l'interesse pubblico alla corretta esazione dei tributi e l'interesse alla stabilità dei rapporti giuridici di diritto pubblico" (sentenza n. 94 del 2017), "inevitabilmente sacrificato da una scelta legislativa che imponesse all'amministrazione di pronunciarsi sull'istanza di autotutela del contribuente. Di fronte a una tale istanza, alle agenzie fiscali è invece consentito di valutare se attivarsi o meno, senza che la loro eventuale scelta di non provvedere possa essere oggetto di contestazione giurisdizionale da parte dell'istante". Peraltro, al legislatore non sono precluse altre scelte: ferma la mancanza di copertura costituzionale del "momento discrezionale del potere della pubblica amministrazione di annullare i propri provvedimenti" (sentenza n. 75 del 2000), la previsione di casi di autotutela obbligatoria è possibile, così come l'introduzione di limiti al potere di autoannullamento, ma "non può certo dirsi (...) illegittima (...) una disciplina generale che escluda il dovere dell'amministrazione (...) di pronunciarsi sulle istanze di autotutela". Inoltre, nel principio di buon andamento "si radica il vincolo per il legislatore di tenere conto, nella disciplina dell'annullamento d'ufficio, anche dell'interesse pubblico alla stabilità dei rapporti giuridici già definiti dall'amministrazione". Infine, l'assenza di un interesse giuridicamente protetto a ottenere una decisione amministrativa espressa sull'istanza di autotutela ha escluso che vi fosse un illegittimo vuoto di tutela. Contro il provvedimento dell'amministrazione finanziaria oggetto della richiesta di annullamento d'ufficio l'interessato dispone, infatti, degli ordinari rimedi di protezione giurisdizionale dei suoi diritti e interessi legittimi.

7. Decurtazioni e limitazioni imposte a emolumenti (esclusione della natura tributaria)

7.1. I compensi variabili del personale dell'Avvocatura dello Stato

La sentenza n. **236** ha esaminato plurime questioni, promosse da diversi Tribunali regionali amministrativi, relative all'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, che ha modificato la disciplina dei compensi variabili del personale dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni (r.d. n. 1611 del 1933, art. 21). In tutti i giudizi *a quibus* i ricorrenti sono avvocati o procuratori dello Stato che agiscono per il riconoscimento del diritto ai compensi maturati per le prestazioni rese in favore dell'amministrazione patrocinata, fondando la relativa pretesa sul regime normativo anteriore alla novella. In particolare, sono state dichiarate infondate le censure riferite al comma 4 dell'art. 9, in relazione agli artt. 3, 23 e 53 Cost., sul presupposto della natura tributaria delle decurtazioni e limitazioni imposte dalla novella. La Corte ripete la sua giurisprudenza sul tema (sentenze n. 96 del 2016; n. 178 e n. 70 del 2015; n. 154 del 2014; n. 310 e n. 304 del 2013; n. 233 del 2012), secondo cui una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese. Orbene, nella fattispecie, essa non riscontra i primi due dei tre indici sopra elencati, in base alle seguenti argomentazioni: "Quanto alla decurtazione patrimoniale, va rilevato che il diritto alla partecipazione "al riscosso" matura di pari passo con il progredire del giudizio nel quale vengono rese le prestazioni professionali da compensare. Non va trascurato, al fine qui rilevante, che il combinato disposto dei primi due commi dell'art. 21 del r.d. n. 1611 del 1993, nello stabilire il diritto alla ripartizione di tali compensi, lega il consolidarsi della relativa pretesa al verificarsi di tre diversi presupposti: il primo, dato dalla presenza di un titolo, anche transattivo, che ponga a carico della controparte le spese di giudizio; il secondo, correlato al passaggio in giudicato del titolo che dispone sulle spese; il terzo, relativo alla effettiva esazione delle somme in questione. Ora, quale che sia il momento di completamento di tale fattispecie a formazione progressiva, in ogni caso non può negarsi che la relativa pretesa patrimoniale è quantomeno subordinata alla condanna della controparte alle spese ovvero alla presenza di una transazione che ponga su quest'ultima il

costo del giudizio: sino a quando non viene a concretarsi tale presupposto, l'avvocato dipendente può dirsi titolare solo di una aspettativa con riguardo alla possibilità di percepire tali emolumenti, sino a quel momento solo eventuale. La disciplina intertemporale dettata dall'art. 9 (data, per quel che riguarda il "riscosso", dal comma 8 letto congiuntamente al comma 5), avuto riguardo al personale della Avvocatura dello Stato, condiziona l'applicabilità della novella alla entrata in vigore del regolamento chiamato a prevedere i criteri di rendimento attraverso i quali modulare quantitativamente il diritto alla ripartizione delle propine. Le nuove disposizioni sono, dunque, operative per le sole prestazioni rese in giudizi definiti con titoli giudiziali depositati o con transazioni formalizzate dopo l'entrata in vigore del detto regolamento. La revisione quantitativa del diritto alla ripartizione del "riscosso", imposta dalla normativa censurata, incide, dunque, su situazioni giuridiche soggettive non ancora maturate, vale a dire quelle inerenti ai giudizi definiti da provvedimenti depositati dopo l'emanazione del regolamento di cui al comma 5. È, pertanto, da escludere che nel caso possa riscontrarsi una effettiva decurtazione, la quale, invece, presuppone l'incidenza della novità normativa su situazioni soggettive di matrice patrimoniale compiutamente formate. Non può poi trascurarsi che il comma 5 del censurato art. 9, grazie alle modifiche apportate in sede di conversione, ha introdotto nel sistema verifiche di rendimento destinate ad incidere sul quantum del diritto a godere degli emolumenti in questione in ragione di alcuni filtri valutativi definiti dalla normazione secondaria. È di tutta evidenza, dunque, che le modifiche introdotte dalla novella incidono, modificandolo, sul sinallagma contrattuale, perché il diritto alle propine viene modulato diversamente in ragione del rendimento degli avvocati dipendenti: non si risolvono, dunque, esclusivamente in una decurtazione patrimoniale, così da condurre la fattispecie al di fuori dei casi di imposizione tributaria anomala e implicita, in altre occasioni riscontrati da questa Corte".

7.2. Il blocco della rivalutazione automatica delle pensioni

La sentenza n. **250** ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-bis dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 (il primo sostituito e il secondo inserito dal d.l. n. 65 del 2015), recanti la disciplina della rivalutazione automatica delle pensioni per il 2012 e il 2013 in attuazione della sentenza n. 70 del 2015 e impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., in quanto l'azzeramento della rivalutazione per gli anni 2012-2013, 2014-2015 e dal 2016, relativa ai trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS, configurerebbe una prestazione patrimoniale di natura tributaria lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, posta a carico di una sola categoria di contribuenti. Come già affermato dalle sentenze nn. 173 del 2016 e 70 del 2015, le misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici non hanno natura tributaria in quanto hanno come effetto un mero risparmio di spesa e non la decurtazione del patrimonio del soggetto passivo.

8. Le disposizioni fiscali di favore

8.1. Misure eccezionali e derogatorie di stretta interpretazione

“Questa Corte si è trovata più volte a vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali e, in questo contesto, ha affermato 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 n. 6 del 2014, n. 275 del 2005, n. 27 del 2001, n. 431 del 1997 e n. 86 del 1985; ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009 e n. 10 del 1999)» (da ultimo, sentenze n. 153 del 2017 e n. 111 del 2016)”. Così la sentenza n. **177**.

“Alla luce della costante giurisprudenza di legittimità [...] ogni disposizione fiscale di favore, in quanto recante benefici, agevolazioni o esenzioni, è di stretta interpretazione, anche in ragione della sua natura eccezionale, la quale implica che essa non può trovare applicazione fuori delle ipotesi espressamente previste dalla legge. [...] «norme di tale tipo (agevolazioni, benefici ed esenzioni fiscali), 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 n. 6 del 2014, n. 275 del 2005, n. 27 del 2001, n. 431 del 1997 e n.

86 del 1985; ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009 e n. 10 del 1999)» (sentenza n. 177 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 242 e n. 153 del 2017, n. 111 del 2016).” Così la sentenza n. **264**.

8.2. I benefici fiscali per le operazioni relative ai finanziamenti a medio e lungo termine effettuate da aziende e istituti di credito (estensione agli intermediari finanziari)

Norme fiscali agevolative, “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 “non può estenderne l’ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici” (sentenza n. 177 del 2017). Così la sentenza n. **242** che ha giudicato illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., l’art. 15, primo comma, del d.P.R. n. 601 del 1973 (nella versione anteriore alle modifiche apportate dalla legge n. 244 del 2007), nella parte in cui – esentando dalle imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali e dalle tasse sulle concessioni governative le operazioni relative ai finanziamenti a medio e lungo termine effettuate da aziende e istituti di credito e da loro sezioni o gestioni, assoggettate al pagamento di un’imposta sostitutiva, in seguito divenuta opzionale – escludeva l’applicabilità dell’agevolazione fiscale ivi prevista alle analoghe operazioni effettuate dagli intermediari finanziari. Le situazioni messe a confronto dal rimettente sono apparse rispondenti alla medesima *ratio* di favore riconosciuta dal legislatore agli investimenti produttivi, in ragione del fatto che essi possono creare nuova ricchezza accrescendo, tra l’altro, il prelievo fiscale. È venuto così in rilievo “l’elemento oggettivo comune ad entrambe le situazioni messe a confronto, rappresentato dai finanziamenti a medio e lungo termine”, rimanendo ininfluenza la diversa natura dei soggetti che pongono in essere tali attività poiché, siano essi banche o intermediari finanziari, “non v’è ragione per cui gli investimenti produttivi siano discriminati in relazione al soggetto finanziante”. Se nel momento dell’introduzione della disposizione censurata aziende e istituti di credito, antesignani delle odierne banche, erano gli unici soggetti attivi sulla scena dei finanziamenti a medio e lungo termine, attualmente, in un contesto di pluralità degli operatori abilitati, l’esclusione degli intermediari non ha più trovato ragionevole giustificazione, risolvendosi in “un’irragionevole e immotivata deroga al principio di eguaglianza”. “Essendo di palmare evidenza la coincidenza oggettiva dei prodotti offerti, l’esclusività del beneficio fiscale attribuito alle operazioni di finanziamento poste in essere dalle banche” costituiva “una discriminazione a danno degli intermediari finanziari e una distorsione della concorrenza”, in violazione anche del principio della libera iniziativa economica privata (sentenza n. 94 del 2013). Infatti, tale beneficio assicurava ai prodotti offerti dalle banche “un indebito vantaggio, in termini di appetibilità finanziaria, rispetto a quelli degli intermediari”, che risultavano gravati da maggiori oneri fiscali inevitabilmente ricadenti sul cliente e influenzanti le sue scelte.

8.3. I crediti di imposta alle imprese per costi sostenuti in relazione ad attività di ricerca industriale e sviluppo pre-competitivo (beneficio condizionato dalla limitatezza delle risorse disponibili)

La sentenza n. **149** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 3 Cost., dell’art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008 che introduce un tetto massimo di stanziamento e una procedura per la selezione dei crediti di imposta per i costi sostenuti dalle imprese per attività di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo. La disposizione, assistita da “una causa normativa adeguata”, “trova giustificazione nei principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (...) tutelati dagli artt. 2, 3 e 81 Cost.” ed è risultata conforme ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, non incidendo illegittimamente sull’affidamento dei contribuenti che aspiravano al beneficio fiscale, per come delineato dalla previgente disciplina (art. 1, commi 280-283, della legge n. 296 del 2006), in relazione alle attività avviate prima del 29 novembre 2008 (data di entrata in vigore del d.l. n. 185). L’intervento è stato effettuato con il “decreto anticrisi” che rappresentava “il primo tentativo legislativo di fare fronte alla crisi economica internazionale del 2008” e prevedeva misure di assistenza alle famiglie e ai lavoratori, volte anche al rilancio dell’economia. La manovra era stata concepita a saldi nulli, sicché le maggiori uscite erano bilanciate da nuove entrate e riduzioni di spesa. Il successivo comma 2 del censurato art. 29, pur disponendo, in relazione ai crediti in parola, coperture nel tempo complessivamente superiori a quelle previste dal legislatore del 2006, stanziava minori somme per il biennio 2008-2009 e creava quindi, per tale periodo, disponibilità finanziarie per fronteggiare il contagio della crisi e redistribuire risorse secondo un disegno perequativo. In seguito, la legge n. 191 del 2009 e il d.l. n. 40 del 2010 hanno previsto per i soli

contribuenti “perdenti”, cioè incisi dall’introduzione del tetto e penalizzati dalla procedura telematica di selezione, ulteriori stanziamenti che hanno permesso la copertura di circa la metà dei loro crediti. La Corte ha sottolineato che “i crediti d’imposta originariamente riconosciuti andavano a coprire il 10 per cento dei costi delle attività di ricerca (il 40 per cento nel caso di contratti stipulati con università ed enti pubblici di ricerca), cosicché l’ablazione retroattiva nei confronti dei soggetti non ammessi al beneficio fiscale è stata del solo 5 per cento circa dei costi sostenuti (20 per cento per le attività convenzionate con università ed enti pubblici): il venir meno di tale posta non può, dunque, aver avuto una incidenza decisiva sul complessivo andamento economico delle imprese”. Infine, il diritto in questione non era espressione di una pretesa fondata su un rapporto convenzionale ma aveva ad oggetto il riconoscimento di un beneficio di natura fiscale, “maturato in un ambito in cui il tasso di politicità delle scelte legislative è massimo, come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza della Corte EDU” (sentenze 31 marzo 2009, Faccio contro Italia; 12 luglio 2001, Ferrazzini contro Italia).

8.4. Il trattamento fiscale agevolato delle somme erogate ai lavoratori dipendenti del settore privato a titolo di retribuzione di produttività

Le disposizioni che prevedono agevolazioni fiscali, “aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità (sentenza n. 292 del 1987; ordinanza n. 174 del 2001)”; la Corte “non può estenderne l’ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici” (sentenze nn. 111 del 2016, 6 del 2014, 275 del 2005, 27 del 2001, 431 del 1997, 86 del 1985; ordinanze nn. 103 del 2012, 203 del 2011, 144 del 2009, 10 del 1999). Così la sentenza n. **153** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., della disciplina (artt. 53, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, 26, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011 e 2 del d.l. n. 93 del 2008, come richiamato dall’art. 33, comma 12, della legge n. 183 del 2011) che riservava ai soli dipendenti del settore privato un trattamento fiscale agevolato delle somme erogate a titolo di retribuzione di produttività per gli anni 2011 e 2012, senza estenderlo agli impiegati pubblici. La detassazione *de qua* “ha lo scopo, evidente, di incentivare la produttività del lavoro, ma il suo oggetto è ben delimitato dal legislatore, che non lo collega a un generico miglioramento delle prestazioni dei lavoratori dipendenti, bensì all’erogazione di somme correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all’andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale. Questo preciso collegamento (...) evoca la necessità di una stretta connessione tra l’agevolazione fiscale delle somme erogate ai lavoratori e l’esercizio da parte del datore di lavoro erogante di un’attività economica rivolta al mercato e diretta alla produzione di utili. Tramite l’agevolazione fiscale il legislatore intende quindi promuovere la competitività delle imprese nell’interesse generale”. Alle medesime finalità non è stato ritenuto riconducibile il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, istituito dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Agenzie fiscali. Né ha condotto a diverse conclusioni la considerazione che la disciplina della materia non escludeva *ab origine* la possibilità di estendere il beneficio nel senso auspicato dal rimettente: da ciò, infatti, non sarebbe stato corretto inferire “né un obbligo per il legislatore di estendere la misura ai dipendenti del settore pubblico, né la palese arbitrarietà o irrazionalità della scelta discrezionale (...) di non estendere il beneficio, scelta che avrebbe comportato, non solo un aumento delle risorse necessarie per attuare la misura, ma anche un allargamento degli obiettivi generali perseguiti”.

8.5. L’imposta di registro in misura fissa per il credito nascente da operazioni soggette ad IVA, ammesso al concorso fallimentare in esito a giudizio di opposizione

La sentenza n. **177** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 8, comma 1, lett. c), della Tariffa, Parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui sottoponeva all’imposta di registro proporzionale, anziché in misura fissa, anche le pronunce che definiscono i giudizi di opposizione allo stato passivo del fallimento con l’accertamento di crediti derivanti da operazioni soggette a IVA. L’agevolazione dell’imposta fissa “trova il suo fondamento nel principio di alternatività fra l’imposta di registro e l’IVA, (...) diretto a evitare fenomeni di doppia imposizione, conseguenti alla simmetria del sistema IVA-registro. Condizione necessaria e sufficiente del trattamento agevolato è che l’operazione ricada nell’ambito di applicazione dell’IVA”, integrando gli estremi delle cessioni di beni o prestazioni di

servizi effettuate da soggetti esercenti attività di impresa o arti e professioni. “Quanto agli atti giudiziari, l’ambito di applicazione del principio è specificamente limitato (...) ai provvedimenti di condanna per la parte in cui dispongono il pagamento di corrispettivi o prestazioni soggetti all’imposta sul valore aggiunto”. Alla tesi del rimettente per cui, a sostegno della necessità di estendere il trattamento agevolato alle pronunce di mero accertamento, militerebbe il rilievo che la condanna presuppone sempre un giudizio di accertamento, si è replicato che “il fatto che l’accertamento del diritto di credito costituisca il necessario antecedente logico-giuridico della condanna non rende omogenee le fattispecie messe a confronto, neppure ai fini del regime tributario agevolato”. Infatti, è evidente “la diversità degli effetti che derivano dai due tipi di pronunce, quanto alla realizzazione degli interessi del creditore, perché solo quelle di condanna sono suscettibili di esecuzione forzata, rientrando così nell’ambito di applicazione dell’IVA qualora dispongano il pagamento di corrispettivi o prestazioni soggetti a tale imposta”. Tuttavia, la Corte, “tenuto conto della *ratio* del principio di alternatività, che mira a evitare la doppia imposizione dello stesso atto”, è pervenuta a una diversa conclusione con riguardo alle pronunce di accertamento dei crediti che definiscono i giudizi di opposizione allo stato passivo del fallimento. In tali giudizi il creditore escluso non potrebbe agire per ottenere la condanna del fallimento, ostandovi le regole del concorso, che consentono solo l’azione di accertamento endofallimentare con la quale il creditore chiede di concorrere nella ripartizione dell’attivo. Pertanto, il differenziato trattamento fiscale non è risultato ragionevole laddove l’accertamento del credito soggetto a IVA sia, come nel caso dell’accoglimento dell’opposizione, il presupposto necessario e sufficiente della partecipazione del creditore all’esecuzione collettiva, “strumentale al pagamento del credito stesso, sia pure in moneta fallimentare”. Sotto tale profilo, “la differenza tra le pronunce di accertamento e le pronunce di condanna”, da cui il diritto vivente ha argomentato per l’inapplicabilità del regime fiscale agevolato alle prime, “tende a sfumare sino a dissolversi” poiché, per la soddisfazione del credito ammesso al passivo, “non è richiesta una successiva pronuncia di condanna suscettibile di esecuzione forzata”. La *ratio* sottesa all’alternatività fra imposta di registro e IVA è risultata “comune a entrambe le situazioni messe a confronto” e ha imposto l’estensione dell’ambito di applicazione del beneficio fiscale, “non essendo rilevante che il pagamento del corrispettivo soggetto a IVA, in sede di riparto dell’attivo fallimentare, sia un evento futuro e incerto nell’*an* e nel *quantum*, ben potendo valere questa stessa affermazione anche per il pagamento coattivo in seguito a condanna, che dipende comunque dalla capienza del patrimonio del debitore”.

9. La natura di tributi erariali dei tributi regionali e locali derivati

“...alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, i tributi regionali e locali derivati, in quanto istituiti e regolati dalla legge dello Stato, conservano inalterata, nonostante la destinazione del gettito a un ente territoriale, la loro natura di tributi erariali (così come pacifica è, ovviamente, tale natura in relazione ai tributi compartecipati). La disciplina dell’accertamento e della riscossione di tali tributi rientra pertanto nella competenza legislativa esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 280 del 2016, n. 67 del 2015, n. 121 e n. 97 del 2013) e l’esercizio della potestà legislativa regionale in materia è ammesso nei soli limiti consentiti dalla stessa legge statale (sentenza n. 85 del 2017)”. Così la sentenza n. 245.

10. L’incremento dell’addizionale regionale all’IRPEF per il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro

L’ordinanza n. 243 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 86, della legge n. 191 del 2009 e 6, comma 10, del d.lgs. n. 68 del 2011, impugnati, in riferimento all’art. 53 Cost., nella parte in cui prevedono e confermano che l’accertamento, in sede di verifica annuale, del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente determinazione di un disavanzo sanitario, comporta un incremento di 0,30 punti percentuali dell’addizionale regionale all’IRPEF rispetto al livello delle aliquote vigenti. La normativa è intervenuta sulla disciplina dell’addizionale solo sotto il profilo dell’aliquota, “intimamente connesso alla determinazione dell’entità dell’onere tributario e, pertanto, rimesso all’ampia discrezionalità del legislatore, con il limite della non arbitrarietà o irrazionalità delle relative scelte” (sentenze nn. 10 del 2015, 116 del 2013, 223 del 2012, 111 del 1997; ordinanze nn. 23 del 2005, 449 del 1998, 352 del 1995). Nella specie, tale limite non è stato superato poiché “l’incremento annuale, riferito a una fonte di gettito destinato alla Regione, si colloca nel

contesto di una complessa procedura (...) e di un'ampia serie di misure, le quali dipendono da una situazione oggettiva di rilevante e perdurante disavanzo nel principale comparto di spesa regionale e mirano a risanare la gestione del servizio per assicurare, contemporaneamente, la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica e, in ultima analisi, per garantire i livelli essenziali di assistenza” (sentenze nn. 192, 190, 106 e 14 del 2017, 266 del 2016, 278, 110 e 85 del 2014, 219 e 51 del 2013). Il disavanzo non dipende esclusivamente da condotte dolose o colpose dei responsabili del servizio sanitario, “giacché ben più complesse possono essere le cause della situazione ed è per questo che, al suo ricorrere, la legge prevede una pluralità di conseguenze, solo alcune delle quali riguardano la sfera dei singoli amministratori, mentre altre, come quella in esame, hanno funzioni di carattere essenzialmente finanziario”.

11. Il riclassamento di unità immobiliari ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili

La sentenza n. **249** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 53 e 97 Cost., dell'art. 1, comma 335, della legge n. 311 del 2004 che prevede il riclassamento di unità immobiliari ubicate in microzone nelle quali il rapporto tra il valore medio di mercato e il corrispondente valore medio catastale, ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili, si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali. In particolare, non è stato ravvisato il contrasto con l'art. 3 Cost. fondato sulla circostanza della possibile sperequazione tra un contribuente che possiede un immobile situato in una microzona oggetto di richiesta di revisione parziale del classamento da parte del Comune interessato, rispetto al contribuente che, pur trovandosi nella stessa situazione, non subisca analoga iniziativa comunale. Si tratta, infatti, di circostanze contingenti – quale è la maggiore o minore sollecitudine del Comune di riferimento nell'avanzare l'istanza – che attengono alla concreta applicazione della disciplina (ordinanza n. 270 del 2012) e che costituiscono, dunque, “un inconveniente di fatto, che, secondo pacifica giurisprudenza, è irrilevante nel giudizio costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 35 del 2017, n. 219 e n. 192 del 2016; ordinanza n. 122 del 2016)”. Quanto all'asserita violazione dell'art. 53 Cost., la Corte ha ribadito che, non essendo la rendita catastale un presupposto d'imposta (sentenza n. 162 del 2008), non è prospettabile in riferimento ad essa una questione collegata a tale parametro (sentenze n. 263 del 1994 e n. 162 del 2008), potendo residuare le premesse di incostituzionalità delle singole imposte solo laddove i criteri per la determinazione siano fondati su principi non ragionevoli. Nel caso di specie il censurato comma 335 non è risultato illegittimo in quanto è stato ritenuto non irragionevole operare una revisione del classamento per microzone basata sul dato della qualità del contesto di appartenenza dell'unità immobiliare, con contestuale ricaduta sulla rendita catastale.

12. La tassa di circolazione forfettaria per le auto d'epoca

La tassa automobilistica “non è qualificabile come tributo proprio della Regione, ma rientra nella competenza esclusiva dello Stato, e, dunque, la Regione – cui il legislatore ha solo attribuito il gettito della tassa, l'attività di riscossione e un limitato potere di variazione dell'importo – non può disporre esenzioni” (sentenze nn. 242 e 199 del 2016). Così la sentenza n. **133** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost., l'art. 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge siciliana n. 3 del 2016 relativo alla tassazione delle auto d'epoca. In particolare, il legislatore regionale prescriveva limiti alla concessione del beneficio della tassa di circolazione forfettaria ai veicoli ultratrentennali, introduceva una tassa automobilistica forfettaria per i veicoli ultraventennali e ampliava l'area di esenzione dal pagamento della tassa automobilistica. Le censurate previsioni sono risultate in contrasto con la pertinente legislazione statale.

La sentenza n. **118** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. e), e terzo, 119, secondo comma, Cost. e 73 dello statuto trentino – dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 9 del 2015 che esonera, a certe condizioni, gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico, di età compresa tra i venti e i trenta anni, dalla tassa automobilistica provinciale, assoggettandoli, in caso di utilizzazione su strada pubblica, a una più favorevole tassa di circolazione fissa annua. Nell'attuale sistema statutario la tassa automobilistica provinciale è un tributo proprio in senso stretto della Provincia autonoma, sicché il legislatore provinciale ben può disporre le esenzioni che reputa opportune rispetto a una tassa attribuita alla

sua competenza. Tale conclusione non vale per le Regioni, che non possono servirsi di un'analogia attribuzione statutaria e non sono perciò competenti a introdurre esenzioni (sentenze nn. 242 e 199 del 2016). Inoltre, la legislazione impugnata non è incoerente con i principi del sistema tributario dello Stato (alla cui osservanza restano vincolati anche i tributi propri in senso stretto) per il solo fatto che essa ridà vita a un'esenzione già prevista e poi abrogata dal legislatore statale. Si tratta, infatti, di un'"opzione del tutto contingente di politica tributaria, che non incide sull'assetto ordinamentale dei tributi, ma si esaurisce in una micro disciplina di settore, priva di profili di rottura o comunque anomali" i quali comunque non emergono nel raffronto con la tassa automobilistica statale, la cui conformazione fondamentale continua a essere replicata da quella provinciale. Proprio "la circostanza che un'esenzione uguale a quella impugnata era stata configurata dal legislatore statale ne comprova l'astratta compatibilità con i principi del sistema tributario, anche se poi si è reputato opportuno abrogarla".

13. L'obbligo di pagamento della tassa automobilistica per il veicolo sottoposto a fermo fiscale (eterogeneità della disciplina applicabile al fermo amministrativo)

La sentenza n. 47 ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003, (aggiunto dall'art. 33 della legge n. 35 del 2012), e dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012, entrambe sollevate in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), in relazione all'art. 5, comma 36, del d.l. n. 953 del 1982, e 119, secondo comma, Cost. Secondo le Commissioni tributarie provinciali rimettenti, le disposizioni regionali denunciate, nel prevedere che il fermo amministrativo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non sospende l'obbligo tributario, avrebbero illegittimamente derogato alla pretesa norma interposta di cui all'art. 5, comma 36, del citato d.l. n. 953 del 1982. La Corte, invece, esclude che vi sia stata deroga, in quanto la norma asseritamente interposta dispone che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione». Si tratta, dunque, di fattispecie normative non assimilabili. Infatti, il "fermo amministrativo" – al quale è correlata l'esenzione prevista dal citato art. 5, comma 36 (recte: trentasettesimo) del d.l. n. 953 del 1982 è propriamente il fermo del veicolo disposto dall'Autorità di pubblica sicurezza ovvero dalla Polizia stradale o comunale. Ai sensi dell'art. 214 (Fermo amministrativo del veicolo), del nuovo codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) esso consegue quale misura accessoria, unitamente ad altre sanzioni, a gravi violazioni di norme dello stesso codice. Si tratta di misura che comporta la cessazione della circolazione del veicolo con l'obbligo di custodia in luogo non sottoposto a pubblico passaggio ed apposizione su di esso di apposito sigillo; il trattenimento del documento di circolazione presso l'organo di polizia; l'obbligo di rimozione e trasporto in un apposito luogo di custodia, ove si tratti di ciclomotori e motocicli; e la confisca, oltre all'applicazione di sanzioni penali ed amministrative, in caso di circolazione del mezzo con elusione del provvedimento di fermo. Diverso è, invece, il fermo cosiddetto fiscale, al quale non poteva evidentemente riferirsi la norma di esenzione del 1982, in quanto solo successivamente il d.l. n. 669 del 1996 ha introdotto detta diversa ipotesi di fermo, all'interno dell'art. (91-*bis*, poi rifluito nell'art.) 86, del d.P.R. n. 602 del 1973, come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norme del codice della strada. Più propriamente si tratta in questo caso di una misura cautelativa provvisoria, con effetti indiretti di conservazione della garanzia patrimoniale, che l'agente incaricato della riscossione di crediti di enti pubblici può adottare, a sua discrezione, in alternativa alla immediata attivazione delle procedure esecutive, allo scopo di indurre il debitore ad un adempimento spontaneo, che gli consenta di ottenere la rimozione del fermo. Fermo, quest'ultimo, che comunque non comporta la materiale sottrazione della vettura alla disponibilità del proprietario; non gli impedisce di trasferirla a terzi con atto di alienazione (con traslazione, ovviamente, del vincolo); e, in caso di elusione del divieto di circolazione, dà luogo all'applicazione di una sanzione pecuniaria al proprietario, ma non anche al sequestro del mezzo. L'esclusa sospensione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica durante il periodo di fermo della vettura disposto dall'agente della riscossione non si pone, dunque, in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo disposto dall'autorità amministrativa o da quella giudiziaria) prevista, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, e rientra, invece, nella regola – innovativamente introdotta dallo stesso – che vuole quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo. La sentenza, inoltre, esclude

ogni supposta analogia con la fattispecie di cui all'art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 288 del 2012. La norma, in quel caso, si poneva frontalmente in contrasto con la norma statale di esenzione (art. 5, comma 36, del d.l. n. 953 del 1982), in quanto disponeva esattamente il contrario, e cioè che «la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale».

14. Il tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi

La legge n. 549 del 1995 ha istituito il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, devolvendone il gettito alle Regioni ed alle Province; tale tributo “va considerato statale e non già proprio della Regione [...] senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni [...], né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale” dalla normativa statale (sentenza nn. 412 del 2006, 397 e 335 del 2005). “L'istituzione del tributo, infatti, risponde a finalità ambientali consistenti nel favorire la minore produzione di rifiuti, il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, la bonifica di siti contaminati e il recupero di aree degradate, finalità rientranti nella competenza esclusiva dello Stato”. La sentenza n. 121 del 2013 ha chiarito che “osservazioni analoghe valgono per i tributi locali derivati, istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. La disciplina di questi tributi – analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali – è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale”. Così la sentenza n. **133** che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e) ed s), e 119, secondo comma, Cost., l'art. 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13, della legge siciliana n. 3 del 2016 che ha regolato in contrasto con la pertinente legislazione statale diversi profili del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi (soggettività passiva, beneficio della riduzione, esenzione dall'addizionale, destinazione ai Comuni di quota del gettito).

Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani, istituito dalla legge n. 549 del 1995, “ha carattere generale, come si evince dalla chiara finalità espressa dall'art. 3, comma 24 (riduzione dei rifiuti, con conseguente minore conferimento in discarica, recupero di materia prima e produzione di energia) e come è confermato dalle modalità di calcolo del tributo, commisurato a ogni chilogrammo di rifiuto conferito (comma 29). L'art. 3, comma 40, prevede un trattamento fiscale agevolato (il 20 per cento della ecotassa) per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio. Con le espressioni scarti e sovralli, la norma si riferisce ai residui inutilizzabili derivanti dalle operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, operazioni che appaiono esaurire, nella prospettiva del legislatore, tutte o le principali forme di produzione di tali sostanze da conferire in discarica. L'agevolazione fiscale trova spiegazione nel fatto che il legislatore riconosce agli scarti e ai sovralli degli impianti di selezione automatica, di riciclaggio e di compostaggio la natura di rifiuto non ulteriormente riducibile in ogni processo di smaltimento e perciò meritevole di un trattamento più favorevole rispetto agli altri rifiuti”. Al fine di beneficiare della riduzione tributaria, gli scarti e i sovralli non devono necessariamente derivare dal trattamento di rifiuti raccolti in modo differenziato. Per quanto la raccolta differenziata agevoli il processo di selezione, riciclaggio e compostaggio, “giacché la separazione delle frazioni suscettibili di recupero e riciclaggio avviene in una fase collocata a monte del trattamento negli impianti”, “né la lettera, né la *ratio* dell'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 consentono di ritenere che il legislatore statale abbia voluto escludere dall'agevolazione tributaria i rifiuti raccolti in modo indifferenziato”. Del resto, la norma non persegue finalità di incentivazione della raccolta differenziata poiché, all'epoca della sua introduzione, “l'ordinamento non prevedeva ancora obblighi per la pubblica amministrazione di organizzare adeguati sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e di assicurarne percentuali minime in rapporto ai rifiuti complessivamente prodotti”. Nell'assoggettare gli scarti e i sovralli ad aliquota fiscale ridotta, il legislatore non ha inteso distinguere tra diversi sistemi di raccolta dei rifiuti. “A finalità incentivanti della raccolta differenziata sono invece specificamente orientate altre disposizioni”, come l'art. 205 del d.lgs. n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente), che fissa gradualmente nel tempo percentuali crescenti di raccolta differenziata e prevede addizionali della ecotassa per i comuni inadempienti nonché riduzioni premiali per quelli che superano i prescritti livelli di raccolta differenziata. Le medesime finalità incentivanti possono essere promosse anche dalla legislazione regionale. “Nulla vieta che il sistema di incentivi alla raccolta differenziata e il trattamento fiscale agevolato previsto per gli scarti e i sovralli coesistano, operando su

piani diversi, nel senso che l'applicazione delle riduzioni tributarie ai comuni virtuosi e delle addizionali a quelli inadempienti nella raccolta differenziata non esclude che tutti gli scarti e i sovralli degli impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, in quanto residui non più riutilizzabili, possano essere depositati in discarica beneficiando dell'aliquota ridotta al 20 per cento, indipendentemente dalle modalità di raccolta dei rifiuti". Tali chiarimenti sono stati offerti dalla sentenza n. **85** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), Cost., l'art. 7, comma 8, della legge pugliese n. 38 del 2011, nella parte in cui prevedeva che agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applicasse l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi. Il legislatore regionale, precludendo l'applicazione dell'aliquota ridotta stabilita per il medesimo presupposto d'imposta dal citato art. 3, comma 40, ha illegittimamente legiferato in ambiti rimessi alla competenza esclusiva statale. Infatti, il tributo speciale in esame è un tributo proprio dello Stato e afferisce alla materia ambientale.

15. Le accise sui carburanti

La sentenza n. **133** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost., l'art. 49, commi 5 e 7, primo (nei sensi di cui in motivazione) e secondo periodo, della legge siciliana n. 3 del 2016 in materia di accise sui carburanti. Il comma 5, prevedendo la misurazione di temperatura e pressione a carico di soggetti non obbligati ai fini dell'accisa perché detengono prodotto che ha già assolto l'imposta, da una parte, ingenerava l'erroneo convincimento che anche costoro fossero tenuti alla liquidazione dell'imposta, in contrasto con la potestà legislativa statale in materia di sistema tributario e contabile, dall'altra, addossava ad essi un onere amministrativo ingiustificato e lesivo della *par condicio* e quindi della concorrenza. Il comma 7 introduceva il divieto per i depositi commerciali di immissione diretta del carburante nei serbatoi degli automezzi, eccezion fatta per il rifornimento delle macchine strumentali all'agricoltura, utilizzando l'espressione "oli minerali" e non "prodotti energetici". Invero, la direttiva n. 2003/96/CE, attuata dal d.lgs. n. 26 del 2007, ha sostituito, per i prodotti sottoposti ad accisa, la categoria degli oli minerali con quella più estesa dei prodotti energetici. Quanto all'esercizio da parte del titolare di deposito commerciale dell'attività di rifornimento di prodotti energetici denaturati (quelli per le macchine agricole), esso alterava la disciplina dell'accisa, "delineata sul presupposto della distinzione tra le due attività", e comportava una differenziazione tra depositi commerciali di prodotti energetici e depositi commerciali di prodotti energetici denaturati, priva di base nella disciplina statale.

16. L'imposta di consumo per i liquidi da inalazione senza combustione

La sentenza n. **240** ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 62-*quater*, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 504 del 1995 (introdotto dal d.lgs. n. 188 del 2014), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 23, 32 e 53, primo comma, Cost., nella parte in cui assoggetta alla stessa imposizione (pari al 50% dell'accisa gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette) i prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina, esclusi quelli autorizzati all'immissione in commercio come medicinali. Il previgente art. 62-*quater* – che sottoponeva ad imposta di consumo (pari al 58,5% del prezzo di vendita al pubblico, equiparata all'accisa sulle sigarette) la commercializzazione dei prodotti succedanei dei tabacchi lavorati nonché dei dispositivi per il loro consumo – era stato giudicato dalla sentenza n. 83 del 2015 lesivo degli artt. 3 e 23 Cost. sia per l'"intrinseca irrazionalità" dell'assoggettamento ad un'aliquota unica e indifferenziata di una "serie eterogenea di sostanze, non contenenti nicotina, e di beni, aventi uso promiscuo", sia per "l'indeterminatezza della base imponibile e la mancata indicazione di specifici e vincolanti criteri direttivi, idonei ad indirizzare la discrezionalità amministrativa" nella definizione del tributo. Infatti, "mentre il regime fiscale dell'accisa prevista per le sigarette e i tabacchi lavorati potrebbe trovare la sua giustificazione nel disfavore nei confronti di un bene riconosciuto come gravemente nocivo per la salute, quale la nicotina, tale presupposto non poteva ravvisarsi in relazione al commercio di prodotti contenenti sostanze diverse dalla nicotina, idonee a sostituire il consumo del tabacco, nonché dei dispositivi e delle parti di ricambio che ne consentono il consumo"; inoltre, la disposizione "affidava ad una valutazione soggettiva ed empirica l'individuazione della base imponibile, senza consentire di ricavare i criteri e i limiti volti a circoscrivere la discrezionalità amministrativa". Il legislatore del 2014 ha rimosso le ragioni di illegittimità della precedente disciplina (in

particolare l'equiparazione con l'accisa sulle sigarette tradizionali) in quanto "l'aliquota è ora fissata nella misura del cinquanta per cento dell'imposta che si applicherebbe su un quantitativo equivalente di sigarette tradizionali" e l'imposta non colpisce più i prodotti contenenti nicotina o altre sostanze idonee a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati, come individuati dall'amministrazione, bensì i prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina, secondo la destinazione d'uso datane dal fabbricante. Gli elementi essenziali della fattispecie impositiva sono stati così determinati in maniera esaustiva e idonea a delimitare la discrezionalità amministrativa. La precisazione dell'oggetto dell'imposizione ha eliminato ogni spazio definitorio per l'amministrazione cui spetta solo la determinazione, sulla base di criteri legislativi (prezzo medio e tempi di aspirazione), del procedimento tecnico teso a stabilire il quantitativo equivalente di sigarette su cui viene applicata l'imposta. In tal modo, sono risultati soddisfatti i requisiti richiesti dall'art. 23 Cost.: "la preventiva determinazione di sufficienti criteri e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa" (sentenze nn. 307 del 2013, 33 del 2012, 350 del 2007, 105 del 2003, 435 del 2001, 157 del 1996 e 4 del 1957) e "la necessità che l'entità della prestazione imposta sia chiaramente desumibile dalla legge" (sentenze nn. 115 del 2010, 190 del 2007 e 236 del 1994). La novella ha poi operato una "differenziazione ragionevole tra sigarette elettroniche e sigarette tradizionali, fondata, nell'esercizio della discrezionalità legislativa, sul diverso processo di assunzione del fumo elettronico e del fumo da sigarette tradizionali, quest'ultimo ritenuto più dannoso per la salute del consumatore" e, dunque, meritevole di un più severo trattamento fiscale. Tale differenziazione mancava nella disciplina anteriore ove l'imposta equiparata all'accisa sulle sigarette tradizionali, oltre che ai liquidi contenenti nicotina, si applicava anche agli aromi e alle parti meccaniche necessarie all'inalazione. La ragionevolezza del nuovo assetto è confermata anche da ragioni attinenti alla tutela della salute, dai principi dell'ordinamento europeo (direttiva n. 2014/40/UE) e internazionale (raccomandazione OMS del 18 ottobre 2014) e dalle attuali conoscenze in materia di fumo elettronico. Tenuto conto dell'"attrattività che l'inalazione senza combustione, anche priva di nicotina, potrebbe avere rispetto ai giovani e ai non fumatori", è apparsa esente da censura "la sottoposizione ad un identico regime fiscale – comunque dal carico ridotto rispetto ai prodotti da combustione – di tutti i prodotti liquidi da inalazione". Infine, l'assoggettamento dei liquidi aromatici alla medesima aliquota dei liquidi nicotinici non ha leso il principio di capacità contributiva. L'imposta *de qua*, "la cui finalità primaria è data dal recupero di un'entrata erariale (l'accisa sui tabacchi lavorati) erosa dal mercato delle sigarette elettroniche", "colpisce beni del tutto voluttuari, immessi in consumo dai fabbricanti e dai produttori, che per ciò stesso dimostrano una capacità contributiva adeguata, così come i consumatori finali sui quali viene traslata l'imposta. (...) Nondimeno, la finalità secondaria di tutela della salute (...), che già di per sé giustifica l'imposizione sui prodotti nicotinici, legittima anche l'eventuale effetto di disincentivo, in nome del principio di precauzione, nei confronti di prodotti che potrebbero costituire un tramite verso il tabacco".

17. Contributi e finanziamenti

17.1. La determinazione della misura del "diritto annuale camerale"

La sentenza n. **261** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, il quale ha sostituito il comma 10 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993 con il seguente: «10. Per il finanziamento di programmi e progetti presentati dalle camere di commercio, condivisi con le Regioni ed aventi per scopo la promozione dello sviluppo economico e l'organizzazione di servizi alle imprese, il Ministro dello sviluppo economico, su richiesta di Unioncamere, valutata la rilevanza dell'interesse del programma o del progetto nel quadro delle politiche strategiche nazionali, può autorizzare l'aumento, per gli esercizi di riferimento, della misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento. Il rapporto sui risultati dei progetti è inviato al Comitato di cui all'articolo 4-bis». Secondo le Regioni ricorrenti sarebbero stati violati gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione. La Corte, per contro, ribadisce il principio secondo cui la disciplina dell'importo del diritto annuale camerale non concerne il funzionamento delle camere di commercio, bensì la «misura del diritto camerale», ed è, quindi, ascrivibile alla materia del «sistema tributario» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), spettante alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2016). La richiamata sentenza ha sottolineato che il diritto camerale in questione ha natura di tributo, istituito e regolato per legge dello Stato, «rispetto al quale la determinazione dell'aggiornamento, della riscossione e della ripartizione della misura è affidata (ai sensi

dell'art. 18, commi 4 e seguenti, della legge n. 580 del 1993) al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale»; inoltre, ha precisato che, poiché «il diritto di cui trattasi non è riconducibile all'autonomia impositiva delle Camere di commercio, dal momento che a tali enti (estranei alla categoria degli enti locali) è attribuita soltanto la riscossione della prestazione patrimoniale, va, altresì, escluso che esso possa essere considerato “tributo locale”».

17.2. Il contributo devoluto dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati all'Autorità di regolazione dei trasporti

La sentenza n. 69 ha dichiarato non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97, Cost., dell'art. 37, comma 6, lett. b), del d.l. n. 201 del 2011 che prevede che le attività dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) siano finanziate con «un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio». Il citato contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che possono formulare rilievi ai quali l'Autorità si conforma. In via preliminare, la Corte ha chiarito che senza alcun dubbio tale contributo costituisce una prestazione patrimoniale imposta, rientra nel campo di applicazione dell'art. 23 Cost. che – secondo l'orientamento affermatosi nella giurisprudenza costituzionale sin dalla sentenza n. 36 del 1959 – prevede in materia una riserva di legge relativa, consentendo di lasciare all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie. Da un esame sistematico del contesto normativo di riferimento, poi, è stato ritenuto che il potere impositivo riconosciuto all'ART trova “limiti, indirizzi, parametri e vincoli procedurali complessivamente adeguati ad arginarne la discrezionalità, anche nella prospettiva dei controlli e, segnatamente, dei controlli giurisdizionali (sentenze n. 215 del 1998 e n. 180 del 1996)”. Tali limitazione al potere decisionale dell'amministrazione, in particolare, riguardano non solo il profilo procedimentale, non essendo attribuito in via esclusiva all'ART il potere e la responsabilità di fissare la misura del contributo, ma anche altri aspetti quali quello della individuazione dei soggetti obbligati, della misura delle risorse dovute nonché dell'identificazione della base imponibile. Per analoghe ragioni non fondate sono state ritenute anche le censure formulate in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost., basate anche esse su una discrezionalità, asseritamente eccessiva, conferita all'ART nella determinazione del contributo controverso. In particolare, con riferimento all'art. 3 Cost., è stato chiarito che il contributo imposto ai soggetti economici in concreto assoggettati all'attività regolativa dell'ART non può non essere determinato che attraverso un atto generale (si veda, *mutatis mutandis*, la sentenza n. 34 del 1986), fermo restando il compito del giudice comune è quello di “verificare se, nella determinazione della misura dei contributi, oltre che nella individuazione dei soggetti tenuti a corrisponderli, siano stati o meno rispettati i criteri desumibili dall'intero contesto normativo che regola la materia, potendosi eventualmente trarre le naturali conseguenze nella sede giudiziaria appropriata (sentenza n. 507 del 1988)”. Dall'insieme delle norme, sostanziali e procedurali, che disciplinano i poteri dell'ART la Corte non ha, infine, ravvisato alcuna lesione della libertà individuale di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost., per asserita imprevedibilità degli oneri contributivi e dell'art. 97 Cost. in quanto “il coinvolgimento delle categorie imprenditoriali nel procedimento di determinazione del contributo non riduce, ma invece accresce imparzialità, obiettività e trasparenza dell'azione amministrativa”.

17.3. Il contributo per il funzionamento dell'AGCM, a carico degli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro

La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 70 del 2015 e 102 del 2008) è costante nel ritenere che “gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese”. “Si deve cioè trattare di un prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva”, il quale “deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria”. Al legislatore, poi, “spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione

fiscale (sentenza n. 240 del 2017), con il solo il limite della non arbitrarietà e della non manifesta irragionevolezza e sproporzione”. Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 269 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 53, commi primo e secondo, Cost., dell’art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990 (aggiunti dal d.l. n. 1 del 2012), i quali hanno ridisegnato il sistema di finanziamento dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). In precedenza, vari interventi stratificatisi nel tempo (legge n. 191 del 2009, d.l. n. 207 del 2008, legge n. 266 del 2005) avevano delineato un sistema misto articolato in quattro diverse fonti: trasferimenti dallo Stato, con oneri per la fiscalità generale; fondo di solidarietà alimentato dalle altre autorità indipendenti; contribuzioni a carico delle imprese tenute all’obbligo di comunicazione delle operazioni di concentrazione (cosiddetto *filing fee*); quota parte delle sanzioni irrogate ai sensi della normativa in materia di tutela del consumatore. Per rafforzare l’indipendenza dell’Autorità da condizionamenti che nel riferito assetto potevano provenire da soggetti di varia natura (politica, economica, finanziaria), il d.l. n. 1 del 2012 ha introdotto un nuovo sistema basato su contributi obbligatori dovuti dalle imprese di medio-grandi dimensioni. Il comma 7-ter dispone che, all’onere derivante dal funzionamento di AGCM, si provveda, a partire dal 2013, mediante contributi, nella misura dello 0,08 per mille del fatturato risultante dall’ultimo bilancio approvato, con la previsione di una soglia massima della contribuzione (non superiore a cento volte il minimo stabilito), dovuti dalle società di capitale che abbiano realizzato ricavi totali superiori a cinquanta milioni di euro. Il comma 7-quater prescrive che, dal 2014, il contributo è versato, entro il 31 luglio di ogni anno, direttamente all’Autorità con le modalità da essa determinate; e che eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione possono essere decise dall’Autorità con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato prima dell’adozione della delibera, ferma restando la predetta soglia massima. La Corte ha innanzitutto ritenuto “integrati tutti i requisiti indefettibili e necessari al riconoscimento costituzionale della natura tributaria” del contributo in discussione, il quale “non è giustificato da alcun rapporto negoziale con l’Autorità indipendente, ma configura una prestazione patrimoniale imposta dalla legge a favore della medesima Autorità, che dispone di poteri coercitivi per imporre il pagamento. Esso ha, quindi, carattere coattivo e prescinde completamente da qualsiasi rapporto sinallagmatico con l’Autorità, alla quale è dovuto indipendentemente dal fatto che il contribuente sia stato destinatario dei poteri dell’ente o abbia beneficiato della sua attività. Inoltre, la contribuzione è connessa a un presupposto economico, essendo commisurata al volume di fatturato che viene assunto a indice di capacità contributiva. (...) il contributo è destinato a finanziare le spese di funzionamento dell’AGCM in relazione ai servizi che essa è istituzionalmente chiamata a svolgere, nella delicata ed essenziale funzione di salvaguardia delle regole del mercato a tutela della concorrenza, radicata in interessi pubblici di valore costituzionale ai sensi degli artt. 3 e 41 Cost.”. Del resto, in analoga fattispecie, la sentenza n. 256 del 2007 aveva sostenuto che i contributi per il funzionamento dell’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici “sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali, di cui soddisfano i principali requisiti”. Ad ogni modo, l’imposizione tributaria in esame “costituisce una forma atipica di contribuzione. Essa, infatti, non è riconducibile alla categoria delle tasse, in quanto si tratta di prestazioni patrimoniali dovute indipendentemente dal fatto che l’attività dell’ente abbia riguardato specificamente il singolo soggetto obbligato, e dalla circostanza che tale attività si configuri come servizio divisibile, ma è correlata all’attività dell’amministrazione in termini di vantaggio goduto o di costo causato da parte del contribuente: di tal che il tributo in esame si differenzia dalle imposte in senso stretto”. Date queste premesse, non è stata ritenuta illegittima “la scelta del legislatore di imporre la contribuzione in esame esclusivamente a carico delle imprese che si contraddistinguono per una presenza significativa sui mercati, perché dotate di una particolare struttura e perché caratterizzate da una rilevante dimensione economica: tali imprese, infatti, in base all’*id quod plerumque accidit*, sono le destinatarie prevalenti dell’attività dell’Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa”. Alla luce di tale *ratio*, la selezione legislativa dei soggetti tenuti alla contribuzione non è apparsa né arbitraria, né irragionevole. E non ha inficiato l’opzione legislativa neppure il fatto che l’attività di AGCM possa indirizzarsi anche verso soggetti non tenuti alla contribuzione, come gli imprenditori cosiddetti sotto-soglia, le pubbliche amministrazioni, le imprese senza stabile organizzazione in Italia o i consumatori. Sul piano dell’effettività, l’Autorità è prevalentemente impegnata dalle attività economiche degli imprenditori di medie e grandi dimensioni. Parimenti non irragionevole è stata considerata “la scelta di riferirsi ad una determinata dimensione del fatturato (50 milioni di euro) per delimitare la platea degli imprenditori assoggettati al contributo”. Quest’ultimo non costituisce un’imposta sui redditi di determinate persone giuridiche: “non ha come sua *causa impositionis* un reddito, ma intende ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i

soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività. In questo senso il fatturato, quale misura del volume d'affari, non esprime (e non potrebbe esprimere) la misura di un reddito che si vuole colpire e neppure la misura della redditività dell'impresa (intesa come capacità di retribuire i fattori di produzione)". Nell'esercizio della sua ampia discrezionalità nell'individuare "i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale" (sentenza n. 156 del 2001), il legislatore ha ritenuto di assoggettare alla contribuzione obbligatoria i soli soggetti economici il cui fatturato supera una determinata soglia: "non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità (...) gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche. Non si tratta evidentemente di una soluzione costituzionalmente obbligata; tuttavia il criterio prescelto non può ritenersi né arbitrario né irragionevole". Infine, dopo aver rammentato che "il principio di progressività si riferisce all'ordinamento tributario nel suo complesso e non alla singola imposta" (sentenze nn. 21 del 1996 e 158 del 1985), il Collegio ha osservato che "l'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione sono coerenti con la finalità ultima del tributo in questione, che non è quella di introdurre una nuova forma di prelievo sul reddito, ma quello di far concorrere al finanziamento dell'Autorità i soggetti cui principalmente si rivolge l'attività di garanzia della stessa. Un tale sistema corrisponderebbe a due ragionevoli esigenze equitative: quella di contenere il carico economico posto a carico del singolo operatore e quella di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in super-finanziatori dell'Autorità, finendo per comprometterne di fatto l'indipendenza. (...) Il nuovo sistema ha introdotto tale limite allo scopo di porre l'Autorità al riparo da ogni rischio di cattura del controllore da parte del controllato. In assenza di un tale limite, le maggiori imprese – specie quelle egemoni sul mercato e, quindi, quelle per le quali maggiore è l'esigenza di vigilanza indipendente – potrebbero diventare i principali finanziatori dell'Autorità, determinando un legame di subordinazione finanziaria suscettibile di condizionare l'attività di garanzia anche solo attraverso il ritardato versamento delle somme dovute. La distribuzione del finanziamento dell'Autorità secondo criteri che, imponendo l'onere di contribuzione a partire da certi limiti minimi di fatturato, ne determinano l'ammontare secondo una percentuale fissa, sino ad un importo massimo non superabile, impedisce di creare una ristretta cerchia di finanziatori egemoni". Il sistema disegnato dal legislatore è risultato non solo compatibile con i principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost. ma "addirittura rispondente a esigenze di ragionevolezza".

17.4. I versamenti senza obbligo di restituzione effettuati ad una società da società consorelle

La sentenza n. 264 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53, primo comma, Cost., dell'art. 88, comma 4, del d.P.R. n. 917 del 1986 che – nell'escludere da tassazione, in quanto non sono sopravvenienze attive, i versamenti in denaro o in natura fatti a fondo perduto o in conto capitale alle società e agli enti di cui all'art. 73, comma 1, lett. a) e b), dai propri soci – non potrebbe trovare applicazione ai versamenti delle società appartenenti allo stesso gruppo ma non socie (cosiddette società consorelle), trattandosi di una norma avente carattere eccezionale, non estensibile in via interpretativa. In via preliminare, la Corte ha condiviso il riconoscimento della natura eccezionale della norma censurata e della sua inapplicabilità, dunque, al di fuori dei casi in essa espressamente previsti, proprio in quanto disposizione fiscale di favore che reca benefici, agevolazioni o esenzioni e, come tale, di stretta interpretazione. La Corte ha ricordato che in più occasioni, nel vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni che prevedono agevolazioni, benefici ed esenzioni fiscali, è stato affermato 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 n. 6 del 2014, n. 275 del 2005, n. 27 del 2001, n. 431 del 1997 e n. 86 del 1985; ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009 e n. 10 del 1999) (sentenza n. 177 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 242 e n. 153 del 2017, n. 111 del 2016)". Nel caso di specie, la Corte ha evidenziato che la *ratio* del beneficio fiscale previsto dalla norma censurata non possa essere ugualmente riferita anche all'ipotesi dei versamenti effettuati, senza obbligo di restituzione, da società dello stesso gruppo. Conseguentemente la Corte ha concluso ritenendo che "il regime fiscale differenziato che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di riservare alle due categorie di versamenti senza obbligo di restituzione, escludendo dal novero delle

sopravvenienze attive solo quelli effettuati dai soci a fondo perduto o in conto capitale (nonché, per identità di *ratio*, gli apporti dei possessori di strumenti partecipativi), non si traduce in una disciplina irragionevole e non impone l'estensione del suo ambito applicativo nel senso auspicato dal rimettente”.

Sezione VI

La tutela dei diritti nella giurisdizione

1. Il procedimento civile

1.1. L'accesso al giudizio previdenziale condizionato all'obbligo della parte di dichiarare il valore della causa (abuso del processo e accesso alla tutela giurisdizionale)

La sentenza n. 241 ha dichiarato illegittimo, per manifesta irragionevolezza (art. 3 Cost.), l'art. 152, ultimo periodo, disp. att. cod. proc. civ. (come modificato dal d.l. n. 98 del 2011) che, nei giudizi previdenziali, al fine di vincolare il giudice a liquidare le spese nei limiti di valore della prestazione dedotta, prescriveva alla parte, a pena di inammissibilità del ricorso, di indicare il suddetto valore nelle conclusioni dell'atto introduttivo. La norma censurata è stata letta in stretta correlazione con il capoverso immediatamente precedente (introdotto dalla legge n. 69 del 2009) che vieta al giudice, nelle liti previdenziali, di liquidare spese, competenze e onorari superiori al valore della prestazione controversa. La *ratio* sottesa al complessivo intervento normativo è stata rintracciata nell'esigenza di "evitare l'utilizzo abusivo del processo che, in materia previdenziale, veniva spesso instaurato per soddisfare pretese di valore economico irrisorio, al solo fine di conseguire le spese di lite". Tuttavia, la disposizione che impone di non liquidare le spese in misura superiore al valore della prestazione "è di per sé sola già idonea a perseguire pienamente lo scopo" di "deflazionare il contenzioso bagatellare" perché opera nel momento della liquidazione delle spese, normalmente coincidente con la fine del processo, quando il giudice, sottoposto al vincolo derivante dal limite legale, conosce il valore della prestazione e non ha bisogno della quantificazione contenuta nell'atto introduttivo. La contestata sanzione di inammissibilità, parimenti rivolta a evitare la strumentalizzazione del processo, avrebbe dovuto essere bilanciata con la garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale e della sua effettività; pur non precludendo la riproposizione dell'azione, essa si traduceva comunque in un aggravio per la parte, chiamata a ricominciare *ex novo* il giudizio. Pertanto, le conseguenze sfavorevoli derivanti dall'inammissibilità non erano adeguatamente bilanciate dall'interesse a evitare l'abuso del processo e a scongiurare l'instaurazione di liti pretestuose, già efficacemente realizzato dalla novella del 2009; e palesavano l'eccessiva gravità e sproporzione rispetto al fine perseguito di una sanzione correlata a un mancato adempimento di rilevanza meramente formale.

1.2. La notifica ad imprenditore collettivo del ricorso per la dichiarazione di fallimento e del decreto di fissazione dell'udienza

L'ordinanza n. 162 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 15, terzo comma, del r.d. n. 267 del 1942 – come sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. a), del d.l. n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012 – il quale consente che la notifica ad imprese esercitate in forma collettiva, in caso di mancato reperimento del destinatario, si perfezioni con il solo deposito nella casa comunale, senza le ulteriori cautele previste dall'art. 145 cod. proc. civ. per le notifiche a persona giuridica (e cioè senza alcuna necessità di dare conto e notizia di tale incumbente). Identica questione, infatti, era già stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 146 del 2016 nella quale era stato affermato, in riferimento all'art. 3 Cost., che "[l]a specialità e la complessità degli interessi (comuni ad una pluralità di operatori economici, ed anche di natura pubblica in ragione delle connotazioni soggettive del debitore e della dimensione oggettiva del debito), che il legislatore del 2012 ha inteso tutelare con l'introdotta semplificazione del procedimento notificatorio nell'ambito della procedura fallimentare, segnano [...] l'inevitabile diversità tra il suddetto procedimento e quello ordinario di notifica *ex art.* 145 cod. proc. civ.". Inoltre, non era stata ravvisata alcuna lesione dell'art. 24 Cost., in quanto "[i]l diritto di difesa, nella sua declinazione di conoscibilità, da parte del debitore, dell'attivazione del procedimento fallimentare a suo carico, è adeguatamente garantito dalla norma denunciata, proprio in ragione del predisposto duplice meccanismo di ricerca della società".

1.3. Risoluzione del concordato preventivo ed eliminazione del potere del tribunale di dichiarare d'ufficio il fallimento

L'ordinamento processuale civile "è, sia pure in linea tendenziale e non senza qualche eccezione, ispirato dal principio *ne procedat iudex ex officio*", così da "escludere che in capo all'organo giudicante siano allocati anche significativi poteri di impulso processuale" (sentenze nn. 184 del 2013 e 123 del 1970). L'insegnamento è stato richiamato dall'ordinanza n. 222 che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 186 della legge fallimentare (come sostituito dal d.lgs. n. 169 del 2007), impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui – prescrivendo che le disposizioni del precedente art. 137 concernente la risoluzione del concordato fallimentare sono applicabili alla risoluzione del concordato preventivo in quanto compatibili – non prevede che, a seguito della pronuncia di risoluzione del concordato preventivo a iniziativa di uno o più creditori, il tribunale possa dichiarare d'ufficio il fallimento dell'imprenditore, qualora non vi sia una domanda in tal senso dei creditori, del pubblico ministero o dello stesso debitore. Il legislatore del 2007, abrogando espressamente il potere del tribunale di dichiarare d'ufficio il fallimento nel caso di risoluzione del concordato preventivo, è intervenuto in coerenza con il novellato impianto della legge concorsuale fondamentale: infatti, il d.lgs. n. 5 del 2006, rispondendo a un criterio di coerenza interno al sistema, ha eliminato il potere del tribunale di dichiarare d'ufficio il fallimento, stabilito dal previgente art. 6 della legge fallimentare. Ancor prima, la sentenza n. 240 del 2003 aveva ritenuto la previsione di un simile potere non costituzionalmente imposta e, come tale, rimessa alla discrezionalità del legislatore. In merito all'asserita disparità di trattamento normativo rispetto alle ipotesi che contemplano il potere del tribunale di disporre d'ufficio la conversione in fallimento della procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, ovvero il potere del Ministro dell'economia e delle finanze di disporre, anche in corso di amministrazione straordinaria, la liquidazione coatta amministrativa delle banche (su proposta della Banca d'Italia) o la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività e la liquidazione coatta amministrativa di SIM, SGR, SICAV e SICAF (su proposta della Banca d'Italia o della CONSOB), la Corte ha replicato che le differenti discipline sono giustificate da un'evidente diversità e disomogeneità delle fattispecie, "essendo diverse e non comparabili con il concordato preventivo sia la procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi (quanto, tra l'altro, ai presupposti soggettivi di ammissione, alla finalità ed al contenuto delle due procedure), sia le procedure di liquidazione coatta amministrativa (che, pacificamente, rivestono carattere di specialità ed alternatività rispetto al fallimento)".

1.4. L'ordinanza cautelare di riduzione dell'ipoteca per restituzione dei beni

La sentenza n. 271 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., degli artt. 2877, secondo comma, e 2884 cod. civ., nella parte in cui – sul presupposto che la «riduzione» per restituzione dei beni costituisca una forma parziale di «cancellazione» dell'ipoteca – non prevedono che, ove si tratti di cancellazione di ipoteca per riduzione, il giudice possa anche disporla con provvedimento cautelare d'urgenza ma solo con «sentenza passata in giudicato». La Corte non ha condiviso la premessa interpretativa del giudice *a quo* evidenziando, al contrario, che le disposizioni denunciate sono interpretabili, conformemente alla prevalente giurisprudenza di merito, in modo compatibile con i parametri evocati, nel senso che la riduzione dell'ipoteca possa essere disposta anche con provvedimento cautelare avente la forma dell'ordinanza. Pertanto – poiché per giurisprudenza costante "nessuna disposizione di legge può essere dichiarata illegittima sol perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2010, n. 276 del 2009, n. 165 del 2008 e n. 379 del 2007)" – la Corte ha concluso per la non fondatezza della questione in quanto tale ultima ipotesi non ricorre nel caso sottoposto alla sua valutazione.

1.5. Il reddito rilevante per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato - Monito al legislatore

La sentenza n. 219 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 31, primo comma, Cost., in quanto – prevedendo che, nelle controversie civili, per il calcolo della soglia oltre la quale è precluso

l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, vengano in rilievo i redditi percetti da ciascun familiare convivente, oltre quello dell'istante – trascura l'incidenza dei componenti del nucleo familiare privi di reddito sulla determinazione del parametro reddituale. La Corte ha riconosciuto che l'attuale formulazione della norma “considera in maniera unilaterale la composizione plurisoggettiva della famiglia, poiché attribuisce rilievo alla convivenza solo quando essa comporti un accrescimento delle capacità economiche del nucleo familiare (dovendosi computare, ai fini della determinazione della soglia di ammissione al beneficio, anche il reddito percetto dai componenti diversi dall'istante), mentre, senza una logica giustificazione, non viene in considerazione la simmetrica situazione di un reddito familiare destinato al mantenimento di una pluralità di soggetti”. Tuttavia, l'auspicata pronuncia additiva, volta a valorizzare un dato economico sostanziale e significativo che tenga in debito conto il numero, l'età e le condizioni di salute dei familiari conviventi, avrebbe finito per rimettere la concessione del beneficio alla discrezionale determinazione del giudice, “quando invece la determinazione dei presupposti di accesso a tale provvidenza è riservata alla competenza del legislatore”. Del resto, la legge è intervenuta nella regolazione di fattispecie diverse, quali il patrocinio erariale nelle controversie civili transfrontaliere e nel processo penale; con riferimento a quest'ultimo, la sentenza n. 237 del 2015 ha ritenuto “ragionevole la differenziazione della disciplina, rispetto a quella del processo civile, in ragione della diversità degli oneri economici dei diversi procedimenti”. Sebbene “l'ontologica diversità dei singoli procedimenti possa giustificare discipline differenziate”, la necessità di una concreta valutazione delle condizioni economiche, da prendere in considerazione per la concessione del beneficio, “rappresenta una ineludibile istanza di giustizia”. Il legislatore è stato, perciò, sollecitato a intervenire per “sanare l'evidente inadeguatezza dell'attuale disciplina, dando la dovuta rilevanza agli elementi idonei ad incidere sul livello reddituale richiesto per l'ammissione al beneficio”.

2. Il procedimento penale

2.1. Le misure cautelari personali

2.1.1. La deroga all'obbligo di custodia cautelare in carcere per la madre di figlio infraseienne

La sentenza n. 17 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 31 e 111 Cost., nella parte in cui, salve esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, circoscrive il divieto di disporre o mantenere la custodia cautelare in carcere alla sola madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, imputata per gravi reati (nella specie, il delitto punito dall'art. 416-*bis* cod. pen.). La Corte ha, innanzitutto, chiarito che “l'individuazione normativa del limite dei sei anni di età del minore per l'applicazione del divieto (...) non può essere accostata alle presunzioni legali assolute che comportano l'applicazione di determinate misure o pene sulla base di un titolo di reato, con l'effetto di impedire al giudice di tenere conto delle situazioni concrete o delle condizioni personali del destinatario”. Una presunzione del genere è contenuta nel precedente comma 3 – il quale stabilisce che, per gli imputati di alcuni gravi reati, le esigenze cautelari, ove sussistenti, siano soddisfatte solo attraverso la custodia in carcere, così impedendo al giudice di valutare la specifica idoneità di ciascuna misura in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari – ed è stata già reputata non irragionevole (sentenze nn. 48 del 2015, 57 del 2013 e 265 del 2010; ordinanza n. 450 del 1995) poiché “i tratti tipici della criminalità mafiosa (qualificata da forte radicamento territoriale, fitta rete di collegamenti personali, alta capacità di intimidazione) forniscono un fondamento razionale alla valutazione legislativa – basata su dati di esperienza generalizzata, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit* – di adeguatezza della sola misura custodiale carceraria”. Il censurato comma 4 preclude, invece, l'applicazione della custodia cautelare in carcere in ordine ad alcune categorie di imputati, tra i quali la madre di figli minori infraseienni con lei conviventi. Il divieto è di carattere generale, perché prescinde dal titolo di reato, ed integra una deroga agli ordinari criteri applicativi delle misure cautelari, conseguente ad un giudizio di valore operato dal legislatore, il quale ha ritenuto che sull'esigenza processuale e sociale della coercizione intramuraria dovesse prevalere la tutela di un altro interesse di rango costituzionale, “correlato alla protezione costituzionale dell'infanzia, garantita dall'art. 31” (sentenze nn. 239 del 2014 e 177 del 2009; ordinanza n. 145 del 2009). La scelta di limitare l'accesso dell'imputata alla misura cautelare più idonea a garantire il suo rapporto con il figlio, laddove questi abbia compiuto i sei anni, è apparsa “non

irragionevolmente giustificata dalla considerazione che tale età coincide con l'assunzione, da parte del minore, dei primi obblighi di scolarizzazione e, dunque, con l'inizio di un processo di (relativa) autonomizzazione rispetto alla madre". L'accoglimento della questione avrebbe cancellato il bilanciamento legislativo, assegnando una prevalenza assoluta all'interesse del minore a mantenere un rapporto continuativo con la madre; ed avrebbe incongruamente assegnato al giudice penale il compito di applicare una misura all'imputato in base a valutazioni riguardanti un soggetto terzo (il minore) estraneo al processo. Invero, tutte le misure prescritte dai codici penale e di procedura penale e dall'ordinamento penitenziario a tutela dei minori, in relazione alla condizione detentiva dei genitori, indicano al giudice criteri oggettivi calibrati sull'età del minore e costituenti "un efficace usbergo" della sua serenità. Di conseguenza, il Collegio ha escluso che la norma *de qua* determinasse un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto a disposizioni dell'ordinamento penitenziario che tutelano il preminente interesse dei minori, figli di condannati in via definitiva, sino al compimento dei dieci anni. A fronte dell'identico interesse del minore a mantenere un rapporto costante ed equilibrato con le figure genitoriali e della perdurante necessità di evitare che il costo della strategia di lotta al crimine venga irragionevolmente traslato su un soggetto terzo estraneo alle attività delittuose delle quali un genitore sia imputato o in conseguenza delle quali sia stato definitivamente condannato, il carattere cautelare o esecutivo del titolo di detenzione della madre o del padre condiziona profondamente le contrapposte esigenze di difesa sociale. La giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 25 del 1979; ordinanze nn. 260 e 145 del 2009, 532 del 2002) ha precisato che "le disposizioni in materia cautelare finalizzate alla tutela dell'interesse dei minori figli di genitori imputati non costituiscono idonei *tertia comparationis* rispetto a quelle analoghe dettate dall'ordinamento penitenziario per i genitori ristretti a seguito di condanna", sottolineando, da un lato, la "non assimilabilità, ai fini di uno scrutinio di eguaglianza, di *status* fra loro eterogenei, quello dell'imputato sottoposto ad una misura cautelare personale (...) e quello del condannato in fase di esecuzione della pena"; e, dall'altro, la diversità di funzioni della pena e della custodia cautelare in carcere che, come tutte le misure cautelari, a differenza della pena, è volta a "presidiare i *pericula libertatis*, cioè ad evitare la fuga, l'inquinamento delle prove e la commissione di reati". Pertanto, dalla "natura profondamente diversa" delle rispettive esigenze di difesa sociale è derivato che "il principio da porre in bilanciamento con l'interesse del minore è, nei due casi, differente" e "non raggiunge (...) il livello della irragionevolezza manifesta la circostanza che il bilanciamento tra tali distinte esigenze e l'interesse del minore fornisca esiti non coincidenti". Infine, si è osservato che le disposizioni del codice di procedura penale e dell'ordinamento penitenziario sono "attualmente orientate nel senso di assicurare in via primaria il rapporto del minore con la madre". L'allegata assenza del padre non avrebbe comunque potuto giustificare un'estensione del divieto di applicazione della custodia cautelare alle imputate madri di figli di età superiore ai sei anni, poiché questa soluzione avrebbe veicolato il diverso principio dell'indispensabile presenza di uno dei due genitori, non desumibile dall'attuale ordinamento.

2.1.2. Il reato di associazione di tipo mafioso (la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere)

L'ordinanza n. 136 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. "nella parte in cui nel prevedere che quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-bis c.p.p. [*recte*: c.p.] è applicata la misura della custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure". La Corte ha preliminarmente ricordato che l'art. 4, comma 1, della legge n. 47 del 2015, nel recepire quanto stabilito nella sentenza n. 265 del 2010, ha sostituito il secondo periodo del comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen., limitando la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere ai reati di cui agli artt. 270, 270-bis e 416-bis cod. pen. Per gli altri reati oggetto della disposizione previgente, invece, ha previsto una presunzione relativa, stabilendo che possono essere applicate anche misure cautelari personali diverse dalla custodia in carcere, quando in concreto risultano sufficienti a soddisfare le esigenze cautelari. La *ratio* giustificativa del particolare regime stabilito per gli imputati del reato previsto dall'art. 416-bis cod. pen. – ribadita anche nella sentenza relativa ai delitti aggravati dall'uso del metodo mafioso o dalla finalità di agevolazione mafiosa (sentenza n. 57 del 2013) e in quella relativa al concorso esterno nell'associazione di tipo mafioso (sentenza n. 48 del 2015) – è stata rinvenuta nel fatto che "l'appartenenza a un'associazione di tipo mafioso implica, nella generalità dei

casi e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, un'esigenza cautelare che può essere soddisfatta solo con la custodia in carcere, non essendo le misure minori sufficienti a troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza in modo da neutralizzarne la pericolosità (sentenza n. 265 del 2010)". In altri termini, poiché caratteristica peculiare del predetto reato è il particolare vincolo associativo – che esprime forza di intimidazione e condizioni di assoggettamento e di omertà – è ragionevole la convinzione che, nella generalità dei casi, le esigenze cautelari non possono venire adeguatamente fronteggiate se non con la misura carceraria (sentenza n. 231 del 2011 e sentenza n. 265 del 2010).

2.1.3. La pubblicità del procedimento per il riesame delle misure cautelari personali

La sentenza n. 263 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 309, comma 8, e 127, comma 6, del cod. proc. pen., sollevate in riferimento agli artt. 3, 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo 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 consentono che il procedimento per il riesame delle misure cautelari si svolga, su richiesta dell'indagato o del ricorrente, nelle forme della pubblica udienza». Con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la Corte ha chiarito che la «norma interposta» ricavabile dalla CEDU, come interpretata dai giudici di Strasburgo, destinata ad integrare il parametro costituzionale evocato, risulta essere di segno diverso da quello ipotizzato dal giudice *a quo*. È, infatti, vero che nella sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, richiamata dal giudice *a quo*, la Corte di Strasburgo ha ritenuto incompatibile con la garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, del quale la legge italiana all'epoca vigente prevedeva la trattazione in forma camerale. Tuttavia, la Corte ha rilevato che nel formulare la doglianza, il giudice *a quo* non ha tenuto conto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo attinente, in modo specifico, al procedimento di verifica della legittimità della detenzione *ante iudicium* della persona indiziata di un reato, secondo la quale la Convenzione non richiede, in via di principio, che le relative udienze siano aperte al pubblico (sentenza 15 novembre 2005, Reinprecht contro Austria). In altri termini, il suddetto procedimento trova disciplina espressamente nell'art. 5, paragrafo 4, della CEDU, il quale deve avere carattere giudiziale – per assicurare il rispetto dei principi del contraddittorio e della «parità delle armi», in quanto «fondamentali garanzie di procedura» – e richiede lo svolgimento di un'udienza ma senza imporre necessariamente il suo carattere pubblico. Quanto all'asserita violazione dell'art. 111, primo comma, Cost. per contrasto con i principi del «giusto processo», in via preliminare la Corte ha ricordato come già prima della legge costituzionale n. 2 del 1999, al principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, pur in assenza di un esplicito richiamo in Costituzione, era stata riconosciuta una indubbia valenza costituzionale, in particolare quale corollario della previsione dell'art. 101, primo comma, Cost. (secondo la quale «[l]a giustizia è amministrata in nome del popolo»). Tuttavia, era stato precisato come tale regola non avesse valore assoluto ma fosse affidato alla discrezionalità legislativa il bilanciamento dei vari interessi in gioco (sentenze n. 235 del 1993 e n. 373 del 1992), «potendo il legislatore introdurre deroghe al principio di pubblicità in presenza di particolari ragioni giustificative, purché obiettive e razionali (n. 50 del 1989 e n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971)». Al principio di pubblicità, pur non espressamente costituzionalizzato neppure in occasione dell'inserimento in Costituzione dei principi del «giusto processo» ad opera della l. cost. n. 2 del 1999, era stata tuttavia riconosciuta tale valenza riconoscendone il riferimento normativo nella previsione del novellato primo comma dell'art. 111 Cost. (secondo la quale «[l]a giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge»). Tuttavia, nel caso concreto la Corte ha ritenuto che l'intervento auspicato dal giudice *a quo* non è imposto dalla norma costituzionale interna sul «giusto processo» in quanto, malgrado l'entità della «posta in gioco», «la scelta di escludere la pubblicità delle udienze di riesame costituisce frutto di un ragionevole esercizio della discrezionalità che al legislatore compete in materia. Si è, infatti, di fronte ad un incidente che si inserisce in un impianto processuale più ampio, entro il quale il principio di pubblicità trova il suo 'naturale' sbocco, soddisfattivo della relativa esigenza costituzionale, nella fase dibattimentale». Da tali considerazioni la Corte ha fatto discendere anche la non fondatezza della restante censura relativa all'art. 3 Cost., «connessa all'asserita irragionevole disparità di trattamento dei soggetti coinvolti nel procedimento di riesame rispetto a quelli coinvolti nei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione e di misure di sicurezza (i quali, grazie all'intervento di questa Corte – recepito poi dal legislatore, quanto al procedimento di prevenzione – sono abilitati a chiedere l'udienza pubblica), nonché ai soggetti coinvolti nel giudizio abbreviato e nel giudizio ordinario», in quanto

i *tertia comparationis* appaiono disomogenei. Infatti, diversamente dal procedimento di riesame, i procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione e di misure di sicurezza sono procedimenti autonomi, nei quali il giudice di merito è chiamato ad esprimere – all'esito di un'attività di acquisizione probatoria – giudizi definitivi in ordine al *thema decidendum*.

2.2. Il procedimento di applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale e l'incapacità irreversibile del proposto

La sentenza n. 208 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 72, comma 2, del cod. proc. pen., nella parte in cui, nel procedimento di applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale, non prevede la revoca dell'ordinanza di sospensione disposta per l'infermità di mente del proposto, qualora si accerti che l'incapacità della persona è irreversibile. Il giudice remittente, con applicazione analogica dell'art. 71 cod. proc. pen. previsto per l'imputato, ha adottato un'ordinanza di sospensione nei confronti di un soggetto proposto sia ad una misura di prevenzione personale sia ad una patrimoniale (nella specie, la confisca), in quanto risultato affetto da infermità mentale. La normativa censurata prevede che un tale tipo di ordinanza di sospensione possa essere revocata laddove emerga che lo stato mentale consente la cosciente partecipazione al procedimento ovvero laddove nei suoi confronti debba essere pronunciata sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere. Il giudice rimettente ha lamentato che il sopravvenuto stato di incapacità permanente del proposto – pur facendo venire meno in radice ogni pericolosità sociale del soggetto, requisito essenziale ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione personale –, non permette la revoca dell'ordinanza in quanto nel giudizio di applicazione di una misura di prevenzione, diversamente da quanto previsto dall'art. 72, cod. proc. pen. con riferimento all'imputato, non sono configurabili ipotesi di adozione di una sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere. Tuttavia, la Corte non ha condiviso tale affermazione poiché, nel caso in cui tali tipologie di sentenze fossero state previste anche nel giudizio di applicazione di una misura di prevenzione, l'applicazione dell'art. 72, comma 2, cod. proc. pen. non sarebbe stata analogica ma diretta. A diversa conclusione la Corte è pervenuta con riferimento al procedimento relativo alle misure di prevenzione patrimoniali, nel caso di specie la confisca. In termini generali – dopo aver ricordato che il procedimento di prevenzione è governato dalla normativa relativa all'applicazione delle misure di sicurezza, in quanto applicabile (art. 4 della legge n. 1423 del 1956) – la Corte ha evidenziato che proprio dalla disciplina codicistica, riguardante il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza, emerge che l'incapacità del soggetto proposto comporta, da un lato, la sospensione del procedimento nei suoi confronti, ma impone, dall'altro, che esso prosegua nei confronti del tutore o del curatore. La Corte – pur rimarcando che “il procedimento di prevenzione è caratterizzato da profonde differenze rispetto al processo penale (ordinanza n. 275 del 1996), che consentono al legislatore un ampio spazio di diversificazione della disciplina (sentenza n. 321 del 2004; da ultimo, sentenza n. 106 del 2015)” – ha, tuttavia, ricordato che “quando viene in gioco il bene supremo della libertà della persona, suscettibile di essere pesantemente inciso da una misura di prevenzione personale, neppure le spiccate peculiarità del procedimento di prevenzione consentono che esso sia sottratto al patrimonio comune delle garanzie normative essenziali, correlate alle diverse caratteristiche procedurali (sentenze n. 306 del 1997, n. 77 del 1995, n. 160 del 1982 e n. 76 del 1970; ordinanza n. 7 del 1998), se del caso anche attraverso l'applicazione delle regole relative al processo penale (sentenza n. 53 del 1968; in seguito, sentenza n. 306 del 1997)”. Pertanto, per la Corte la ricordata regola, prevista per l'applicazione delle misure di sicurezza, che permette di proseguire il giudizio nei confronti del tutore o del curatore, è incompatibile con la natura e la struttura del procedimento di prevenzione, rimanendo compatibile solo la disciplina contenuta negli artt. 70 e ss. del cod. proc. pen. sull'ordinanza di sospensione e relativa revoca in caso di infermità di mente. A una conclusione diversa la Corte è pervenuta con riferimento al procedimento relativo alle misure di prevenzione patrimoniali, “perché un conto è l'inviolabilità della libertà personale, altro conto è la libera disponibilità dei beni, che la legge ben può contemperare in funzione degli interessi collettivi che vengono ad essere coinvolti (sentenza n. 48 del 1994; in seguito, sentenza n. 21 del 2012; ordinanza n. 216 del 2012)”. D'altra parte, conformemente a quanto deciso in una precedente pronuncia (sentenza n. 21 del 2012), per la Corte – chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale della scelta legislativa di prevedere che il procedimento di prevenzione per la confisca dei beni possa essere proposto nei confronti dei successori a titolo universale o particolare della persona deceduta – “la natura del procedimento per l'applicazione della confisca è tale da non comportare necessariamente l'autodifesa da parte del proposto, al punto che esso può avviarsi nei confronti dei terzi successori, non si vede ragione costituzionalmente

ineludibile per sospendere il procedimento in caso di incapacità del proposto stesso”. Infatti, “l’esercizio del diritto di difesa è (...) legittimamente garantito da parte del tutore o del curatore, una volta chiarito che si può prescindere dalla partecipazione personale del proposto. Ciò in linea con la natura di *actio in rem* che la stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo attribuisce al procedimento di confisca (da ultimo, sentenza 12 agosto 2015, Gogitidze contro Georgia)”.

2.3. La formazione della prova (attività di individuazione e prelievo di reperti utili per la ricerca del DNA)

La sentenza n. **239** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., dell’art. 360 del cod. proc. pen., laddove non prevede che le garanzie difensive previste da detta norma per gli accertamenti tecnici riguardano anche le attività di individuazione e prelievo di reperti utili per la ricerca del DNA. In via preliminare, la Corte ha ricordato l’orientamento costante della Corte di cassazione che distingue il «rilievo», che comprende la raccolta o il prelievo dei dati pertinenti al reato, dall’«accertamento tecnico», che riguarda, invece, il loro studio e la loro valutazione critica (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta, 6 febbraio 2013, n. 10350; sezione seconda, 10 gennaio 2012, n. 2087; sezione seconda, 10 luglio 2009, n. 34149; sezione prima, 31 gennaio 2007, n. 14852). Sulla base di tale distinzione, la Corte ha ritenuto priva di fondamento, almeno nella sua assolutezza, la tesi del giudice rimettente secondo cui il prelievo di tracce biologiche, per sua natura, avrebbe caratteristiche tali da farlo assimilare in ogni caso a un accertamento tecnico preventivo e da richiedere quindi le medesime garanzie difensive. In altri termini, il solo fatto che la suddetta attività concerna rilievi o prelievi di reperti «utili per la ricerca del DNA» non modifica la natura dell’atto di indagine e non ne giustifica di per sé la sottoposizione a un regime complesso come quello previsto dalla norma censurata, costituito tra l’altro dalla nomina di un consulente, dall’avviso all’indagato, alla persona offesa e ai difensori del giorno, dell’ora e del luogo fissati per il conferimento dell’incarico, dalla possibilità per l’indagato di promuovere un incidente probatorio. La Corte, tuttavia, non ha escluso che tale prelievo, così come altre operazioni di repertazione, in casi particolari richieda valutazioni e scelte circa il procedimento da adottare, oltre che non comuni competenze e abilità tecniche per eseguirlo. Solo in questi casi può ritenersi che quell’atto di indagine costituisca a sua volta oggetto di un accertamento tecnico, prodromico rispetto all’altro da eseguire poi sul reperto prelevato. Infatti, come ha rilevato la Corte di cassazione, possono verificarsi situazioni in cui per la repertazione del campione biologico necessario agli accertamenti peritali si debba ricorrere a tecniche particolari e “[in] tal caso anche l’attività di prelievo assurge alla dignità di operazione tecnica non eseguibile senza il ricorso a competenze specialistiche e dovrà essere compiuta nel rispetto dello statuto che il codice prevede per la acquisizione della prova scientifica (Corte di cassazione, sezione seconda, 27 novembre 2014, n. 2476/2015)”.

2.4. La testimonianza di persona prosciolta con la formula “perché il fatto non sussiste” in un procedimento connesso o per reato collegato (esclusione dell’obbligo di assistenza)

La sentenza n. **21** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 197-*bis*, comma 6, cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che la disposizione di cui all’art. 192, comma 3 – che prevede che le dichiarazioni siano valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l’attendibilità – si applica anche alle dichiarazioni rese dalle persone imputate o giudicate in un procedimento connesso o per reato collegato che assumono l’ufficio di testimone, nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di assoluzione “perché il fatto non sussiste”, divenuta irrevocabile. Per la Corte, tale ultima ipotesi non può essere parificata nel trattamento giuridico alle altre ipotesi previste dal comma 1 dello stesso art. 197-*bis* cod. proc. pen., cioè ai casi in cui sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di proscioglimento, di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell’art. 444 per le persone imputate o giudicate in un procedimento connesso o per reato collegato che assumono l’ufficio di testimone. In via preliminare la Corte ha ricordato che una situazione analoga è stata esaminata con la sentenza n. 381 del 2006 (che ribadiva quanto già affermato con l’ordinanza n. 265 del 2004) con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale, per contrasto con l’art. 3 Cost., della medesima disposizione nella parte in cui si applicava alle dichiarazioni rese dalle persone «nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di assoluzione “per non aver commesso il fatto” divenuta irrevocabile». Secondo la Corte la *ratio* e le considerazioni poste alla base di tale decisione non possono non valere anche nel caso di assoluzione

“perché il fatto non sussiste”, che costituisce una formula liberatoria nel merito di uguale ampiezza. Più in particolare è stato ribadito che “l’assetto normativo della prova dichiarativa, in esito alla novella del 1° marzo 2001, n. 63, di attuazione del ‘giusto processo’, evidenzia “una complessiva ‘strategia di fondo’ del legislatore: precisamente, quella di enucleare una serie di figure di dichiaranti nel processo penale in base ai diversi ‘stati di relazione’ rispetto ai fatti oggetto del procedimento, secondo una graduazione che, partendo dalla situazione di assoluta indifferenza propria del teste ordinario, giunge fino alla forma ‘estrema’ di coinvolgimento, rappresentata dal concorso del dichiarante nel medesimo reato”. Alla luce di tali considerazioni preliminari, la Corte ha concluso ravvisando il contrasto della disposizione censurata col menzionato parametro per l’irragionevolezza sia della presunzione di minore attendibilità prevista per la categoria di testimoni in esame – e cioè per le persone imputate o giudicate in un procedimento connesso o per reato collegato che assumono l’ufficio di testimone, nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di assoluzione “perché il fatto non sussiste” – rispetto alle dichiarazioni rese dal teste ordinario, sia per l’equiparazione del regime e del valore probatorio delle dichiarazioni dei primi rispetto a quelle degli altri soggetti indicati dal comma 1 dell’art. 197-*bis* cod. proc. pen. (cioè ai casi in cui sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di proscioglimento, di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell’art. 444 per le persone imputate o giudicate in un procedimento connesso o per reato collegato che assumono l’ufficio di testimone). In via consequenziale, poi, la Corte ha esteso, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, per contrasto con l’art. 3 Cost., al comma 3 dell’art. 197-*bis* cod. proc. pen. per evitare che la testimonianza del dichiarante, imputato in un procedimento connesso o di un reato collegato poi assolto “perché il fatto non sussiste”, resti soggetta al particolare regime della testimonianza assistita. Tale modalità di assunzione della prova è, infatti, strettamente correlata, proprio alla norma di cui viene dichiarata l’illegittimità costituzionale e, pertanto, il suo mantenimento lascerebbe parzialmente in vita l’ingiustificata disparità di trattamento alla quale la decisione ha voluto porre fine.

2.5. L’esecuzione penale

2.5.1. Il principio *tempus regit actum* e l’esecuzione penale

“...il giudice rimettente richiama una giurisprudenza di questa Corte secondo cui «la legittimità dell’atto 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” (sentenze n. 78 del 2013, n. 177 del 2012, n. 321 del 2011, n. 209 del 2010, n. 391 del 2008, n. 509 del 2000)». Questa giurisprudenza – aggiunge il rimettente – attiene alla materia amministrativa, ma si deve ritenere rilevante anche in materia penale. Il riferimento alla giurisprudenza di questa Corte in materia amministrativa è però incongruo, perché riguarda il caso in cui il giudizio amministrativo concerne un provvedimento di cui si contesta la legittimità, ed è quindi il provvedimento, e correlativamente la sua legittimità al momento dell’adozione, a formare oggetto della cognizione del giudice. Il procedimento di esecuzione invece concerne direttamente l’esistenza, la validità, l’efficacia e il contenuto del titolo, del quale il giudice, sulla base delle richieste che gli vengono rivolte, deve regolare l’esecuzione, e rispetto alla sua decisione la cognizione dell’eventuale provvedimento costituisce un mero antecedente logico. Nel procedimento *a quo* il giudice dell’esecuzione era ed è ancora chiamato a decidere se al condannato spetti o meno la sospensione dell’esecuzione e questa decisione non può che essere emessa con riferimento alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della pronuncia. Perciò la norma che il giudice è chiamato ad applicare non è quella in vigore al momento in cui il pubblico ministero ha emesso l’ordine di esecuzione, ma quella in vigore al momento della decisione”. Così la sentenza n. 119.

2.5.2. Il detenuto e la tutela costituzionale dei diritti fondamentali

“Non è superfluo ribadire il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, secondo il quale la tutela costituzionale dei diritti fondamentali opera anche nei confronti di chi è stato sottoposto a legittime restrizioni della libertà personale, sia pure con le limitazioni imposte dalla particolare condizione in cui versa: «Chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l’ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale» (sentenza n. 349 del 1993, nonché sentenze n. 26 del 1999 e n. 212 del 1997)”. Così la sentenza n. 20.

2.5.3. Il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva anche per reati commessi da minorenni (automatismo incompatibile con la finalità di recupero)

La sentenza n. **90** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., dell'art. 656, comma 9, lett. *a*), del cod. proc. pen., nella parte in cui non consente la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minorenni condannati per i delitti ivi elencati. La norma censurata prevedeva che la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva da espiare – ammessa laddove il residuo di pena non sia superiore a tre anni e in taluni casi anche a quattro o a sei – non può essere disposta nei confronti dei condannati, anche minorenni, per alcuni reati espressamente elencati, sulla base di una “presunzione di pericolosità che concerne i condannati per i delitti compresi nel catalogo indicato in tale lettera” (sentenza n. 125 del 2016, ordinanza n. 166 del 2010). La Corte ha ritenuto che il divieto della sospensione dell'esecuzione previsto dalla norma pone nei confronti dei minori “un rigido automatismo, fondato su una presunzione di pericolosità legata al titolo del reato commesso, che esclude la valutazione del caso concreto, al punto da impedire, (...) la realizzazione della specifica funzione rieducativa perseguita con le misure alternative alla detenzione, alle quali la sospensione è funzionale” (in tal senso anche la sentenza n. 436 del 1999). La Corte, specificamente, ha ricordato che il sistema di giustizia minorile è caratterizzato, fra l'altro, dalla “necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione del recupero del minore deviante (sentenze n. 143 del 1996, n. 182 del 1991, n. 128 del 1987, n. 222 del 1983 e n. 46 del 1978), anzi su prognosi particolarmente individualizzate (sentenza n. 78 del 1989)”, e che “l'esigenza di specifica individualizzazione e flessibilità del trattamento che l'evoluitività della personalità del minore e la preminenza della funzione rieducativa richiedono (sentenza n. 125 del 1992)” costituisce proprio “l'ambito di quella protezione della gioventù che trova fondamento nell'ultimo comma dell'art. 31 Cost. (sentenze n. 128 del 1987 e n. 222 del 1983)”.

2.5.4. Il diritto a comunicare del detenuto (il controllo sulla corrispondenza epistolare)

La sentenza n. **20** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 112 Cost., dell'art. 266 cod. proc. pen. e degli artt. 18 (nel testo anteriore alle modifiche introdotte dall'art. 3, commi 2 e 3, della legge n. 95 del 2004) e 18-*ter* della legge n. 354 del 1975 nella parte in cui non consentono l'intercettazione della corrispondenza epistolare del detenuto, diversamente da quanto avviene per le comunicazioni telefoniche e le altre forme di telecomunicazione. La disposizione codicistica prevede, nei procedimenti relativi ai reati da esso elencati, la possibilità di sottoporre a intercettazione le conversazioni, le comunicazioni telefoniche e le altre forme di telecomunicazione, mentre gli impugnati artt. 18 e 18-*ter* della legge n. 354 del 1975 prevedono, come unica forma di controllo della corrispondenza epistolare del detenuto, quella tramite apposizione di un visto. La Corte – dopo aver ricordato che “la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono oggetto del diritto inviolabile tutelato dall'art. 15 Cost., che garantisce quello spazio vitale che circonda la persona e senza il quale questa non può esistere e svilupparsi in armonia con i postulati della dignità umana (sentenza n. 366 del 1991, ripresa dalla sentenza n. 81 del 1993)” – ha evidenziato che, al pari di ogni altro diritto, può essere sottoposto a limitazione. Più in particolare, tale limitazione avviene attraverso la disciplina legislativa dei mezzi di ricerca della prova (disciplinati dal Libro III, Titolo III, Capo III, cod. proc. pen.) che – nel consentire all'autorità giudiziaria di prendere conoscenza dei contenuti delle comunicazioni interpersonali rilevanti ai fini dell'accertamento dei reati e di utilizzarli come evidenze processuali – distingue gli strumenti applicabili alla corrispondenza da quelli esperibili nei confronti delle comunicazioni telefoniche, telematiche e informatiche. Tale diversità di regolamentazione non contrasta con l'art. 15 Cost., che comprende tanto la «corrispondenza» quanto le «altre forme di comunicazione», in quanto la tutela del medesimo diritto non esige necessariamente l'uniformità della disciplina delle misure restrittive ad esso applicabili. Si tratta, piuttosto, di verificare se nel caso in esame “il legislatore abbia operato in concreto un bilanciamento tra il principio costituzionale della tutela della riservatezza nelle comunicazioni e l'interesse della collettività, anch'esso costituzionalmente protetto, alla repressione degli illeciti penali, senza imporre limitazioni irragionevoli o sproporzionate dell'uno o dell'altro (sentenza n. 372 del 2006)”. La Corte – dopo aver ritenuto non irragionevole la previsione da parte del legislatore di differenti modalità di ricerca della prova in relazione alla diversità del mezzo comunicativo utilizzato – si è soffermata più specificamente sulla corrispondenza postale del detenuto la cui disciplina, dettata dall'art. 18-*ter* della legge n. 354 del 1975, come modificata dalla legge n. 95 del 2004, “rappresenta un delicato punto di equilibrio raggiunto dal legislatore, anche a seguito di numerose decisioni della Corte

europea dei diritti dell'uomo in cui l'Italia veniva ripetutamente condannata per violazione degli artt. 8 e 13 CEDU (*ex multis*, sentenze 21 ottobre 1996, Calogero Diana contro Italia; 15 novembre 1996, Domenichini contro Italia; 6 aprile 2000, Labita contro Italia; 26 luglio 2001, Di Giovine contro Italia; 14 ottobre 2004, Ospina Vargas contro Italia)". In particolare, i Giudici hanno evidenziato che per costante orientamento la tutela costituzionale dei diritti fondamentali opera anche nei confronti di chi è stato sottoposto a legittime restrizioni della libertà personale, sia pure con le limitazioni imposte dalla particolare condizione in cui versa (sentenza n. 349 del 1993, nonché sentenze n. 26 del 1999 e n. 212 del 1997). Poi, proprio in riferimento alle limitazioni contemplate dall'ordinamento penitenziario (ad esempio la procedura mediante visto di controllo della corrispondenza postale dei detenuti), hanno escluso la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte discrezionali del legislatore nella regolazione dei mezzi di ricerca della prova che possono essere adottati in relazione alla corrispondenza postale in genere e del detenuto in particolare trattandosi di istituti processuali e, segnatamente, di mezzi di ricerca della prova, come tali rientranti appunto in un "ambito in cui debbono essere preservati adeguati margini di discrezionalità legislativa, soggetti solo a controllo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà da parte di questa Corte (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 152 del 2016, n. 138 del 2012 e n. 141 del 2011)".

2.5.5. Le limitazioni disposte dall'amministrazione penitenziaria nell'acquisizione di libri e stampa nei confronti dei detenuti soggetti a regime speciale

Lo speciale regime di sospensione delle regole del trattamento penitenziario, disposto dal Ministro della giustizia ai sensi dell'art. 41-*bis* ord. pen., "mira a far fronte ad esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza esterne al carcere e connesse alla lotta alla criminalità organizzata, terroristica ed eversiva, impedendo, in particolare, i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi attraverso i contatti con il mondo esterno, che lo stesso ordinamento penitenziario pure favorisce, quali strumenti di reinserimento sociale" (sentenza n. 376 del 1997; ordinanze nn. 417 del 2004 e 192 del 1998). "Si intende evitare, soprattutto, che gli esponenti dell'organizzazione in stato di detenzione, sfruttando il normale regime penitenziario, possano continuare ad impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e (...) mantenere, anche dal carcere, il controllo sulle attività delittuose dell'organizzazione" (sentenza n. 143 del 2013). Così la sentenza n. **122** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. a) e c), ord. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 15, 21, 33, 34 e 117, primo comma, Cost. nonché 3 e 8 CEDU, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, consente all'amministrazione penitenziaria (e non al giudice con intervento modulato sui singoli casi) di adottare, tra le misure di elevata sicurezza interna ed esterna volte a prevenire contatti del detenuto in regime differenziato con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, il divieto di ricevere dall'esterno e di spedire all'esterno libri e riviste a stampa. La misura rimessa all'amministrazione penitenziaria non è apparsa lesiva della libertà di manifestazione del pensiero, intesa nel suo significato passivo di diritto di essere informati (sentenze nn. 112 del 1993, 826 del 1988 e 148 del 1981), né del diritto allo studio, poiché essa "non limita il diritto dei detenuti in regime speciale a ricevere e a tenere con sé le pubblicazioni di loro scelta, ma incide solo sulle modalità attraverso le quali dette pubblicazioni possono essere acquisite. Al detenuto non è impedito l'accesso alle letture preferite e al loro contenuto, ma gli è imposto di servirsi, per la relativa acquisizione, dell'istituto penitenziario, nell'ottica di evitare che – secondo quanto è emerso dall'esperienza – il libro o la rivista si trasformi in un veicolo di comunicazioni occulte con l'esterno, di problematica rilevazione da parte del personale addetto al controllo". Eventuali inconvenienti, quali l'ostacolo alla fruizione di libri fuori commercio o di dispense fotocopiate, l'impossibilità di realizzare risparmi di spesa tramite l'acquisto di libri usati, trovano una ragionevole giustificazione alla luce delle esigenze poste a base del regime speciale. Peraltro, la misura, "nella sua concreta operatività, non deve tradursi in una negazione surrettizia del diritto. Nel momento stesso in cui impone al detenuto di avvalersi esclusivamente dell'istituto penitenziario per l'acquisizione della stampa, l'amministrazione si impegna a fornire un servizio efficiente, evitando lungaggini e barriere di fatto che penalizzano, nella sostanza, le legittime aspettative del detenuto". Parimenti, la norma non ha violato la libertà di corrispondenza che presidia la "trasmissione di idee, sentimenti e notizie da una persona a una o più altre persone determinate", ricadendo le fattispecie a destinatari indeterminati nella diversa sfera di tutela costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero. Pur ammettendo che la spedizione o la consegna *brevi manu* di una pubblicazione possa servire, al pari dello scambio di un qualsiasi tipo di oggetto (per effetto di una precedente convenzione, per la sua valenza simbolica intrinseca o per i rapporti

interpersonali tra le parti), anche quale veicolo di comunicazione di un pensiero proprio del mittente, indirizzato in modo specifico ed esclusivo al destinatario, le modalità di esercizio della libertà di comunicare con l'esterno non possono non risentire della condizione carceraria. Esigenze organizzative e logistiche, prima ancora che di ordine e sicurezza, “fanno sì che all’inserimento in una struttura carceraria consegua necessariamente l’esclusione di una illimitata libertà del detenuto di ricevere e scambiare oggetti. (...) Correlativamente, è naturale che la libertà di corrispondenza sia riconosciuta ai detenuti in quanto esplicita attraverso gli ordinari strumenti di comunicazione, e non anche nella forma anomala dello scambio diretto o per posta di oggetti aventi un significato convenzionale, o estemporaneamente vicari dell’usuale supporto cartaceo. L’ordinamento penitenziario ammette (...) i detenuti alla corrispondenza epistolare, salvi i limiti connessi alla necessità di affidarsi all’amministrazione penitenziaria per lo smistamento della posta (sentenza n. 20 del 2017)”. A tale prospettiva resta palesemente estraneo il concorrente riconoscimento del diritto dei detenuti di ricevere e di tenere con sé la stampa in libera vendita all’esterno; “tale riconoscimento non è dovuto al fatto che la stampa costituisca (*rectius*, possa costituire) una forma di corrispondenza (...), ma alla considerazione che libri, riviste e quotidiani rappresentano lo strumento per l’esercizio di distinti diritti dei detenuti, quelli di informazione e di studio: diritti che (...) non possono ritenersi compromessi in modo costituzionalmente significativo – quanto ai detenuti in regime speciale – dalla introduzione di regole limitative in ordine ai canali di acquisizione del materiale”. Infine, “in presenza di una immutata libertà di corrispondenza epistolare e di scelta dei testi con cui informarsi ed istruirsi”, “il mero fatto che il detenuto debba servirsi dell’istituto penitenziario per l’acquisizione della stampa, e non possa trasmetterla all’esterno”, non ha determinato livelli di sofferenza e di svilimento della sua persona tali da violare il divieto convenzionale di trattamenti inumani o degradanti. Né la norma ha compresso indebitamente il diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza. La limitazione dei canali di ricezione della stampa e il divieto di trasmetterla all’esterno “non solo non incidono affatto (...) sulla segretezza della corrispondenza del detenuto (diversamente dal visto di controllo), ma neppure comprimono (...) la libertà di corrispondere a mezzo posta già riconosciutagli dalla legge nazionale in coerenza con la condizione di legittima restrizione della libertà personale in cui il soggetto versa: libertà – quella di corrispondere a mezzo posta – che continua a potersi esplicare, in tutta la sua ampiezza, tramite l’ordinaria corrispondenza epistolare”, a mezzo della quale il detenuto può continuare ad intrattenere le sue relazioni affettive con i familiari. Il potere dell’amministrazione penitenziaria di disporre la misura in questione trova la sua base legale nelle censurate disposizioni che si riferiscono puntualmente alla “necessità di prevenire contatti di detenuti di particolare pericolosità con le organizzazioni criminali di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazioni con altri detenuti appartenenti alla stessa organizzazione o ad organizzazioni a questa alleate”. La misura, la cui durata si modella su quella del regime speciale cui accede, persegue proporzionalmente finalità che rientrano nel novero degli scopi legittimi previsti dalla CEDU.

2.6. La riparazione

2.6.1. L’ingiusta detenzione

“L’erroneità dell’ordine di esecuzione e la mancanza del provvedimento di sospensione danno luogo a situazioni diverse, che, ai fini della riparazione per l’ingiusta detenzione, non possono ricevere un uguale trattamento. È stato infatti ritenuto dalla Corte di cassazione che, quando è negata la sospensione dell’esecuzione della pena, «l’ordine di esecuzione è del tutto legittimo e la detenzione patita non può certo divenire ingiusta solo perché il condannato non è messo in condizione di usufruire di una misura alternativa» (Corte di cassazione, sezione prima, 19 novembre 2002, n. 42903), e inoltre che la tardiva sospensione dell’esecuzione della pena legittimamente disposta non determina l’ingiustizia della detenzione sofferta fino all’adozione del provvedimento di sospensione e pertanto non costituisce titolo per la domanda di riparazione (Corte di cassazione, sezione quarta, 29 gennaio 2009, n. 7091)”. Così la sentenza n. **119**.

2.6.2. La detenzione in condizione di sovraffollamento

La sentenza n. **83** ha dichiarato non fondate, per erroneo presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate con riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 3, 6 e 13 della CEDU – dell’art. 35-ter della legge n. 354 del 1975, come introdotto dall’art. 1, comma 1, del d.l. n. 92 del 2014. La disposizione censurata – adottata per adeguare l’ordinamento alle prescrizioni della sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo 8 gennaio

2013, Torreggiani e altri contro Italia, che ha sanzionato la Repubblica italiana per avere sottoposto i ricorrenti a una detenzione in condizioni disumane, sollecitandola a introdurre un rimedio interno capace di far cessare tale genere di detenzione e a prevedere una forma di riparazione – prevede un rimedio in forma specifica, consistente nella riduzione del periodo di restrizione della libertà personale di un giorno per ogni dieci di lesione del diritto, e, quando ciò non sia possibile, un risarcimento pari a otto euro per ogni giorno trascorso nelle condizioni predette. In primo luogo, per la Corte la disposizione censurata non è indirizzata, come ritenuto dal rimettete, ai soli detenuti, cioè a coloro i quali stanno espiando una pena detentiva, ma anche agli internati, ovvero alle persone soggette a misura di sicurezza detentiva. Infatti, la loro posizione, con riguardo al diritto di godere di un rimedio risarcitorio, “è del tutto equivalente (...) perché identico è il bene giuridico leso e analoghe sono le modalità con cui la lesione viene inflitta”, non potendo tollerare il principio di uguaglianza una discriminazione tra i due soggetti fondata solo sulla differente natura giuridica dei titoli in base ai quali sono ristretti. La Corte, al riguardo, ha inoltre evidenziato che è lo stesso art. 35-ter ad operare un rinvio a una disposizione della stessa legge (art. 69, comma 6, lett. b) che, nel fissare la competenza in materia del giudice di sorveglianza, esplicitamente contempla l'internato. Pertanto, una volta rimosso l'ostacolo frapposto dalla lettera della legge, “l'interpretazione inclusiva dell'internato tra le persone legittimate ad agire diviene tutt'altro che ‘improbabile o difficile’ (sentenza n. 42 del 2017)”, ma “anzi, essa si rivela l'unica capace di soddisfare la Costituzione, e la più corretta anche sul piano logico-sistematico, atteso che salda la disciplina normativa a regime, per tale profilo, con quanto il legislatore aveva già previsto espressamente con riguardo a un periodo transitorio (art. 2, comma 2, del d.l. n. 92 del 2014), e rende armonico il contenuto della norma con la sua rubrica (sentenza n. 78 del 1969)”. La Corte, poi, ha ritenuto non fondata anche una seconda questione di legittimità perché basata su un duplice, erroneo, presupposto interpretativo. In primo luogo, la Corte non ha condiviso la tesi per la quale non sarebbe applicabile all'internato il rimedio consistente nella riduzione del periodo di internamento, in quanto le misure di sicurezza detentive non sarebbero soggette a un termine massimo di durata dal quale scomputare utilmente il periodo che spetta in sottrazione. La Corte, infatti, ha evidenziato che l'art. 1, comma 1-*quater*, del d.l. n. 52 del 2014, ha disposto che le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva massima prevista per il reato commesso, per cui è astrattamente possibile, nell'approssimarsi del termine di tale durata, operarne, a norma dell'art. 35-ter, comma 1, una riduzione a titolo di risarcimento del danno subito per i giorni trascorsi dall'internato in condizioni disumane. In ogni caso, anche laddove la misura dovesse essere revocata prima, per cessazione della pericolosità sociale del soggetto, pur non potendosi risarcire il soggetto in forma specifica per detrazione, al soggetto internato dovrà essere riconosciuto il risarcimento in forma monetaria. La Corte ha, infatti, considerato erronea anche la tesi secondo la quale tale risarcimento non è permesso se non per completare la tutela già accordata, seppur parzialmente, per mezzo della detrazione della durata della misura da scontare. In particolare, come già chiarito nella sentenza n. 204 del 2016 con riferimento agli ergastolani, sarebbe “fuori da ogni logica di sistema, oltre che [...] in contrasto con i principi costituzionali, immaginare che durante la detenzione il magistrato di sorveglianza debba negare alla persona condannata all'ergastolo il ristoro economico, dovuto per una pena espiata in condizioni disumane, per la sola ragione che non vi è alcuna riduzione di pena da operare. Non può sfuggire infatti all'interprete che quest'ultima evenienza non ha alcuna relazione con la compromissione della dignità umana indotta da un identico trattamento carcerario”. In altri termini, è stato ribadito che il risarcimento patrimoniale del danno ha carattere subordinato, rispetto al ristoro in forma specifica, ma autonomo, nel senso che il primo compete ogni qual volta il secondo, in tutto o in parte, non sia utilmente attribuibile. L'internato che non può godere di alcuna riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva è, perciò, legittimato a domandare il risarcimento integrale del danno in forma patrimoniale.

2.6.3. Lo scomputo della carcerazione senza titolo

L'ordinanza n. 117 ha dichiarato manifestamente infondate, in quanto basate su un presupposto interpretativo palesemente inesatto, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 24, quarto comma, e 27, terzo comma, Cost., degli artt. 657, comma 4, e 671 cod. proc. pen. e dell'art. 81, secondo comma, cod. pen. Secondo il giudice remittente le norme censurate non consentirebbero al Giudice dell'Esecuzione – laddove ravvisi la continuazione tra reati commessi in tempi diversi – di tenere conto, ai fini dell'applicazione dell'istituto della fungibilità della custodia espiata *sine titolo*, della data di commissione del reato per il quale la pena è in corso di espiazione, in luogo della diversa e successiva data di accertamento. La Corte ha chiarito che detto istituto permette di detrarre dalla pena in

corso di espiazione per un dato reato il periodo di pena detentiva sofferto *sine titulo* in conseguenza dell'applicazione del regime della continuazione, a condizione che quest'ultimo segua e non preceda il reato successivo. La Corte ha evidenziato che il censurato art. 657, comma 4, cod. proc. pen. stabilisce che l'istituto della fungibilità della pena – in forza del quale è possibile, tra l'altro, detrarre dalla pena da espiazione la carcerazione ingiustamente sofferta per un diverso reato – opera solo quando la carcerazione *sine titulo* intervenga dopo la commissione del reato per il quale deve essere determinata la pena da eseguire. Ciò che rileva, quindi, è soltanto la data di commissione del reato con pena da espiazione e non quella del suo accertamento, sia per “evitare che il pregresso periodo di carcerazione ingiusta si traduca in una riserva di impunità per futuri reati, e dunque in un stimolo a delinquere”, sia perché “una pena anticipata rispetto al reato è inidonea ad assolvere funzioni di prevenzione speciale e di rieducazione (sentenze n. 198 del 2014 e n. 442 del 1988)”. La Corte, pertanto, ha concluso sottolineando come il giudice *a quo* ha richiesto quanto “già consentito, e anzi imposto, dalla normativa in vigore”.

2.7. Le misure alternative alla detenzione (detenzione domiciliare per le madri condannate per taluno dei delitti di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975)

La sentenza n. 76 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., dell'art. 47-*quinquies*, comma 1-*bis*, della legge n. 354 del 1975, limitatamente alle parole «Salvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-*bis*». La disposizione censurata interveniva sulla disciplina della detenzione domiciliare speciale, che è un istituto finalizzato ad ampliare la possibilità, per le madri (o i padri) condannati a pena detentiva, di scontare quest'ultima con modalità esecutive extracarcerarie per meglio tutelare il loro rapporto con i figli minori e per evitare il fenomeno della “carcerizzazione degli infanti”. In particolare, la normativa impugnata escludeva espressamente dall'accesso a tali modalità agevolate di espiazione della pena le madri condannate per un delitto indicato nell'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975. In via preliminare, la Corte ha ricordato che la detenzione domiciliare speciale è un istituto che, “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)”. In tal senso, “assume rilievo prioritario la tutela di un soggetto debole, distinto dal condannato e particolarmente meritevole di protezione, qual è il minore (ancora sentenze n. 239 del 2014 e n. 177 del 2009, e sentenza n. 350 del 2003)”, essendo necessario tutelare l'interesse di quest'ultimo “a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, ed ha riconosciuto che tale interesse è complesso ed articolato in diverse situazioni giuridiche” (sentenze n. 17 del 2017, n. 239 del 2014, n. 7 del 2013 e n. 31 del 2012). L'elevato rango dell'interesse del minore, tuttavia, non esclude in assoluto la possibilità di bilanciamento con interessi contrapposti, pure di rilievo costituzionale, quali sono quelli di difesa sociale, sottesi alla necessaria esecuzione della pena, bilanciamento “rimesso alle scelte discrezionali del legislatore (sentenza n. 17 del 2017)”. Resta fermo, però, che il legislatore non può fare ricorso a presunzioni insuperabili per negare in radice alla madre di accedere alle modalità agevolate di espiazione della pena, in quanto, in tal caso, non si è più in presenza di un bilanciamento tra principi ma si preclude al giudice la possibilità di valutare la sussistenza in concreto delle ricordate esigenze di difesa sociale. La Corte, pertanto, ha concluso per l'illegittimità della disposizione censurata proprio in quanto essa – lungi dal differenziare il trattamento penitenziario delle madri condannate a seconda della gravità del delitto commesso – introduce un automatismo basato su indici presuntivi, il quale comporta il totale sacrificio dell'interesse del minore, escludendo “in assoluto dall'accesso ad un istituto primariamente volto alla salvaguardia del rapporto con il minore in tenera età le madri accomunate dall'aver subito una condanna per taluno dei delitti indicati in una disposizione (l'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975) che contiene, oltretutto, un elenco di reati complesso, eterogeneo, stratificato e di diseguale gravità (sentenza n. 32 del 2016)”.

2.8. I procedimenti speciali alternativi al giudizio

2.8.1. La sospensione del procedimento con messa alla prova

L'ordinanza n. 54 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 27 Cost., dell'art. 168-*bis* cod. pen., che contiene la disciplina della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato. In primo luogo la Corte non ha ravvisato

alcuna lesione dell'art. 3 Cost. in quanto la disposizione censurata permette una diversificazione del trattamento dell'imputato nei vari casi oggetto del procedimento speciale in questione, con l'affidamento al giudice di un giudizio sull'idoneità del relativo programma di trattamento, da svolgersi in base ai parametri di cui all'art. 133 cod. pen. La Corte, poi, non ha ravvisato alcuna lesione neppure degli artt. 24 e 27 Cost., asseritamente violati per la mancata previsione della durata massima e per l'indeterminatezza normativa del trattamento in cui consiste il programma di messa alla prova. Infatti, benché non espressamente indicata, la durata massima risulta indirettamente dall'art. 464-*quater*, comma 5, cod. proc. pen. perché, in mancanza di una sua diversa determinazione, corrisponde necessariamente alla durata della sospensione del procedimento, la cui determinazione in concreto spetta al giudice sulla base dei criteri dell'art. 133 cod. pen., anche tenuto conto delle caratteristiche che dovrà avere la prestazione lavorativa. Inoltre, la censura relativa all'art. 24 Cost., oltre che manifestamente infondata, è anche non pertinente, "perché l'eventuale indeterminatezza normativa del trattamento, in cui consiste il programma di messa alla prova, attiene al profilo sostanziale e non a quello processuale dell'istituto in questione, e in particolare al diritto di difesa, che non è in alcun modo pregiudicato dalla norma censurata".

2.8.2. La richiesta di patteggiamento relativamente alla cosiddetta contestazione fisiologica del fatto diverso

La sentenza n. **206** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 516 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 dello stesso codice, relativamente al fatto diverso emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, che forma oggetto della nuova contestazione. In via preliminare, è stato sottolineato che la disciplina delle nuove contestazioni dibattimentali – tanto del fatto diverso (art. 516 cod. proc. pen.), quanto del reato connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), cod. proc. pen. o delle circostanze aggravanti (art. 517 cod. proc. pen.) – in linea con l'impostazione accusatoria del codice di rito nel quale la prova si forma ordinariamente in dibattimento, mira a conferire un ragionevole grado di flessibilità all'imputazione, consentendone l'adattamento agli esiti dell'istruzione dibattimentale, quando alcuni elementi di fatto risultino diversi o nuovi rispetto a quelli emersi nel corso delle indagini e valutati dal pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale. È stato, inoltre, ricordato che in base ad una lettura estensiva fornita dalla giurisprudenza di legittimità, l'istituto delle nuove contestazioni si connota "non più soltanto come uno strumento – (...) speciale e derogatorio – di risposta ad una evenienza pur 'fisiologica' al processo accusatorio (quale l'emersione di nuovi elementi nel corso dell'istruzione dibattimentale), ma anche come possibile correttivo rispetto ad una evenienza 'patologica': potendo essere utilizzato pure per porre rimedio, tramite una rivisitazione degli elementi acquisiti nelle indagini preliminari, ad eventuali incompletezze od errori commessi dall'organo dell'accusa nella formulazione dell'imputazione (sentenza n. 333 del 2009) (sentenza n. 184 del 2014)". Tuttavia, la Corte ha sottolineato che – nonostante i vari interventi compiuti per salvaguardare il diritto dell'imputato alla prova, in caso di nuova contestazione dibattimentale – erano rimasti preclusi i riti alternativi a contenuto premiale (giudizio abbreviato e patteggiamento), che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, costituiscono anch'essi "modalità, tra le più qualificanti (sentenza n. 148 del 2004), di esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2004, n. 70 del 1996, n. 497 del 1995 e n. 76 del 1993) (sentenza n. 237 del 2012), tali da incidere in senso limitativo, sull'entità della pena inflitta (sentenza n. 184 del 2014)". Più in particolare, con riferimento alle contestazioni "fisiologiche", a quelle cioè effettivamente determinate dalle acquisizioni dibattimentali, la Corte aveva inizialmente escluso che la preclusione dei riti speciali violasse gli artt. 3 e 24 Cost. sia in caso di patteggiamento – in quanto "l'interesse dell'imputato a beneficiare dei relativi vantaggi in tanto poteva rilevare, in quanto egli avesse rinunciato al dibattimento (cfr., tra le tante, le sentenze nn. 277 e 593 del 1990 e 316 del 1992, nonché l'ordinanza n. 213 del 1992) (sentenza n. 129 del 1993)" – sia in caso di giudizio abbreviato (sentenze n. 129 del 1993, n. 316 del 1992 e n. 593 del 1990; ordinanza n. 107 del 1993). Differente, invece, è stata la posizione della Corte con riferimento alle cosiddette contestazioni dibattimentali "tardive" o "patologiche" – relative, cioè, a fatti che già risultavano dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale (sentenza n. 273 del 2014) – in quanto, con una serie di pronunce che si sono succedute in un arco temporale abbastanza ampio, ha accomunato le fattispecie regolate dagli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. in analoghe declaratorie di illegittimità costituzionale". Infatti, con la sentenza n. 265 del 1994 è stata riconosciuta la possibilità di richiedere il patteggiamento, non potendosi parlare in questa ipotesi di una libera assunzione da parte dell'imputato del rischio di una nuova contestazione nel dibattimento, dato che le sue determinazioni in ordine ai riti speciali sono state sviate da una condotta

processuale anomala del pubblico ministero; con la successiva sentenza n. 333 del 2009, poi, è stata ammessa la possibilità di richiedere il giudizio abbreviato, in considerazione del radicale cambiamento della struttura di tale giudizio per effetto della legge n. 479 del 1999; infine, le sentenze n. 184 del 2014 e n. 139 del 2015 hanno consentito sia il patteggiamento sia il giudizio abbreviato anche nel caso di contestazione suppletiva “patologica” di una circostanza aggravante da parte del pubblico ministero. Di recente, la Corte è intervenuta anche con riferimento alle nuove contestazioni “fisiologiche”, quelle, cioè, volte ad adeguare l'imputazione alle risultanze dell'istruzione dibattimentale. Con una prima decisione (sentenza n. 237 del 2012) – superando il diverso indirizzo espresso in precedenti pronunce – è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa (artt. 3 e 24, secondo comma, Cost.), l'art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non consente all'imputato di chiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il reato concorrente, emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, oggetto della nuova contestazione. Con una seconda decisione (sentenza n. 273 del 2014), sulla base di argomenti analoghi, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 516 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato per il fatto diverso, emerso nel corso dell'istruzione dibattimentale, oggetto della nuova contestazione. Alla luce della descritta evoluzione giurisprudenziale della materia, la Corte – chiamata a risolvere una questione molto simile a quella ricolta con la ricordata sentenza n. 273 del 2014, rispetto alla quale l'unica differenza era inerente alla richiesta non del giudizio abbreviato ma del patteggiamento – ha ribadito che, in caso di contestazione di fatto diverso, “l'imputato che subisce la nuova contestazione viene a trovarsi in posizione diversa e deteriore – quanto alla facoltà di accesso ai riti alternativi e alla fruizione della correlata diminuzione di pena – rispetto a chi, della stessa imputazione, fosse stato chiamato a rispondere sin dall'inizio. Infatti, condizione primaria per l'esercizio del diritto di difesa è che l'imputato abbia ben chiari i termini dell'accusa mossa nei suoi confronti [...] (sentenza n. 237 del 2012) (sentenza n. 273 del 2014), e ciò vale non solo per il giudizio abbreviato ma anche per il patteggiamento”. È chiaro, infatti, che anche rispetto al patteggiamento, quando l'accusa è modificata nei suoi aspetti essenziali, “non possono non essere restituiti all'imputato termini e condizioni per esprimere le proprie opzioni (sentenza n. 237 del 2012) (sentenza n. 273 del 2014)”.

2.9. Le spese di giustizia

2.9.1. Il patrocinio a spese della Regione in favore delle vittime della criminalità indagata per eccesso di legittima difesa

La sentenza n. 172 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. che attribuisce allo Stato competenza esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza» – dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 11 del 2016, il quale stabilisce che «[l]a Regione prevede il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa» ed estende l'applicazione della disposizione «ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge». La Corte ha ricordato, in via preliminare, che con sentenza n. 81 del 2017 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa di altra Regione di tenore analogo, sull'assunto che le relative norme intervenivano sulla disciplina del patrocinio legale nel processo e, quindi, sul diritto di difesa, appartenenti alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di «giurisdizione e norme processuali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. Ciononostante, la Corte ha ritenuto la qualificazione materiale operata nella citata sentenza non preclusiva della possibilità di verificare se la disciplina regionale impugnata invadesse, altresì, le competenze legislative statali in altre materie, quali quelle dell'«ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.) e dell'«ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.), evocate dal ricorrente. Alla luce di tali considerazioni, la Corte – pur non ravvisando alcuna interferenza con la materia «ordinamento penale», in quanto la disposizione non incideva su fattispecie penali, non modificava i presupposti per l'applicazione di norme penali, non introduceva nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, né produceva effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato (sentenze n. 19 del 2014, n. 63 del 2012, n. 122 del 2010, n. 259 del 2009, n. 387 del 2008, n. 183 del 2006, n. 172 del 2005 e n. 185 del 2004) – ha, tuttavia, ritenuto che la normativa regionale si ripercuoteva sulla materia «ordine pubblico e sicurezza». In altri termini, la disciplina regionale – nel concedere un sostegno

economico ai cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, affrontano un procedimento penale con l'accusa di aver colposamente ecceduto i limiti della legittima difesa – “è manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità”, che per costante giurisprudenza costituzionale è materia sempre considerata riservata allo Stato (sentenze n. 63 del 2016, n. 33 del 2015, n. 35 e n. 34 del 2012, n. 325 del 2011, n. 167 e n. 72 del 2010, n. 237 del 2006 e n. 313 del 2003).

2.9.2. I compensi ridotti del consulente tecnico dell'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato

La sentenza n. **178** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 – come introdotto dall'art. 1, comma 606, lett. *b*), della legge n. 147 del 2013 – nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti al consulente tecnico di parte, nominato dall'imputato ammesso al patrocinio a spese dello Stato, sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002. In via preliminare, la Corte ha ricostruito il quadro normativo in materia di spese di giustizia delineato dal citato d.P.R. che – con specifico riferimento alla misura dei compensi liquidabili a fronte delle prestazioni rese nel processo – prevede la medesima disciplina sia per l'ausiliario del magistrato sia per il consulente di parte. Più in particolare, la normativa prevede che l'entità di tali onorari deve essere stabilita mediante tabelle approvate con decreto del Ministro della giustizia, con adeguamento ogni tre anni in relazione alla variazione legata ad una serie di indici economici. Tuttavia, la Corte ha evidenziato come le prime tabelle adottate nel 2002 non sono mai state aggiornate ed, anzi, l'art. 1, comma 606, lett. *b*), della legge n. 147 del 2013, ha imposto la riduzione di un terzo degli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato, nominati in un processo penale in cui la parte sia ammessa al patrocinio a spese dello Stato. È stato, altresì, ricordato che, proprio sulla base della situazione appena descritta, la sentenza n. 192 del 2015 ha ravvisato l'irragionevolezza del medesimo art. 106-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 con riferimento ad un caso in cui veniva in rilievo l'entità dei compensi spettanti all'ausiliario del magistrato proprio perché “il significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi si innestava su tariffe ormai già seriamente sproporzionate per difetto, in virtù di un adeguamento non più intervenuto da oltre un decennio”. La Corte, quindi, stante la similarità delle situazioni poste alla sua attenzione, ha esteso la medesima *ratio decidendi* anche all'ipotesi dei compensi onorari del consulente tecnico di parte, precisando che ciò non si pone in contrasto con la consolidata giurisprudenza costituzionale volta a “contenere in giusti limiti le spese giudiziali nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato (*ex plurimis*, ordinanze n. 374 del 2003, n. 299 del 2002, n. 391 del 1988)”, soprattutto nei confronti delle parti private (sentenza n. 88 del 1970 e ordinanza n. 69 del 1979), in quanto nel caso deciso dalla Corte a venire in rilievo sono spese sostenute per consulenze tecniche di parte ammesse alla liquidazione, ritenute dal giudice né irrilevanti né superflue. La Corte, infine, ha evidenziato che la disciplina censurata risulta lesiva anche del diritto di difesa, posto che per il soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale la possibilità di nominare un consulente tecnico di parte costituisce un aspetto essenziale di tale diritto (sentenza n. 149 del 1983), anche nel caso in cui il giudice non abbia disposto un incarico peritale (sentenza n. 33 del 1999). Inoltre, anche a prescindere da tale aspetto, a differenza degli onorari del consulente della parte privata, quelli del consulente nominato dal pubblico ministero non subiscono la riduzione di un terzo prevista dalla disposizione censurata. Sul punto la Corte così ha argomentato: “Se, dunque, il pubblico ministero può scegliere il proprio consulente tecnico senza che costui possa rifiutare l'incarico (art. 359 cod. proc. pen.) né subire la decurtazione qui in discussione, ne consegue, nell'ambito di un rito di tipo accusatorio, una percepibile disparità di condizione tra le parti del processo penale, nei procedimenti nei quali siano coinvolte persone sprovviste di mezzi e ammesse al patrocinio a spese dello Stato: l'una, la parte pubblica, che può avvalersi di esperti nei più svariati settori della scienza e della tecnica, senza la censurata limitazione in ordine agli onorari; l'altra, la parte privata, che può sentirsi opporre un rifiuto, motivato dalla prevedibile esiguità del compenso”.

3. La giurisdizione amministrativa

3.1. Il regime decadenziale della domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi

La sentenza n. **94** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma

3, del d.lgs. n. 104 del 2010, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, commi primo e secondo, 111, primo comma, 113, commi primo e secondo, 117, primo comma, Cost., 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui stabilisce che la domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel realizzare l'obiettivo di dar luogo a una sistemazione complessiva, anche innovativa, del processo amministrativo, il legislatore ha dettato un'articolata disciplina dell'azione risarcitoria dei danni derivanti dalla lesione di interessi legittimi, prevedendo che il risarcimento del danno cagionato per effetto dell'illegittima attività della pubblica amministrazione può essere conseguito attraverso l'azione di condanna esercitata in via autonoma oppure esperita contestualmente all'azione di annullamento del provvedimento illegittimo o finanche successivamente al passaggio in giudicato della relativa sentenza; e ha delineato un sistema che riconosce al danneggiato la facoltà di scegliere le modalità della tutela risarcitoria nei confronti dell'esercizio illegittimo della funzione pubblica, adottando un modello processuale che determina un significativo potenziamento della tutela, anche attraverso il riconoscimento di un'azione risarcitoria autonoma, con il conseguente abbandono del vincolo derivante dalla pregiudizialità amministrativa. Tale scelta è stata accompagnata dalla previsione, in entrambe le ipotesi, del termine di decadenza di centoventi giorni per la proponibilità delle domande risarcitorie, sia pure decorrenti da momenti differenti. Considerata l'ampia discrezionalità legislativa nella regolamentazione degli istituti processuali (sentenze nn. 121 e 44 del 2016), anche con specifico riferimento alla scelta di un termine decadenziale o prescrizione a seconda delle peculiari esigenze del procedimento (sentenza n. 155 del 2014 e ordinanza n. 430 del 2000), con il solo limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte compiute, la previsione del termine di decadenza non è stata ritenuta "il frutto di una scelta viziata da manifesta irragionevolezza", bensì "l'espressione di un coerente bilanciamento dell'interesse del danneggiato di vedersi riconosciuta la possibilità di agire anche a prescindere dalla domanda di annullamento (con eliminazione della regola della pregiudizialità), con l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi brevi alla certezza del rapporto giuridico amministrativo, anche nella sua declinazione risarcitoria, secondo una logica di stabilità degli effetti giuridici ben conosciuta in rilevanti settori del diritto privato ove le aspirazioni risarcitorie si colleghino al non corretto esercizio del potere, specie nell'ambito di organizzazioni complesse e di esigenze di stabilità degli assetti economici". Tale bilanciamento "risponde anche all'interesse, di rango costituzionale, di consolidare i bilanci delle pubbliche amministrazioni (...) e di non esporli, a distanza rilevante di tempo, a continue modificazioni incidenti sulla coerenza e sull'efficacia dell'azione amministrativa". Inoltre, la "necessità che davanti al giudice amministrativo sia assicurata al cittadino la piena tutela, anche risarcitoria, avverso l'illegittimo esercizio della funzione pubblica (sentenze n. 191 del 2006 e n. 204 del 2004) non fa scaturire, come inevitabile corollario, che detta tutela debba essere del tutto analoga all'azione risarcitoria del danno da lesione di diritti soggettivi. (...) le due situazioni giuridiche soggettive poste in comparazione sono differenti: entrambe sono meritevoli di tutela, ma non necessariamente della stessa tutela". Ritenuta legittima la scelta dell'istituto della decadenza in luogo della prescrizione, "la presunta brevità del termine individuato dal legislatore per l'azione risarcitoria autonoma non può essere desunta, a pena di contraddittorietà logica prima ancora che giuridica, da una comparazione con i termini che generalmente caratterizzano la seconda". Posto che "l'incongruità del termine rilevante sul piano della violazione degli indicati parametri costituzionali si registra solo qualora esso sia non idoneo a rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce e di conseguenza tale da rendere inoperante la tutela accordata al cittadino" (sentenze nn. 44 del 2016, 117 del 2012 e 30 del 2011; ordinanze nn. 417 del 2007 e 382 del 2005), si è evidenziato che il termine in esame "è anche significativamente più lungo di molti dei termini decadenziali previsti dal legislatore sia nell'ambito privatistico che in quello pubblicistico, e per ciò solo non può dirsi in alcun modo inidoneo a rendere la tutela giurisdizionale effettiva". Infine, la censurata disposizione ha rispettato il principio europeo di equivalenza poiché "riguarda sia la posizione dei titolari di posizioni giuridiche fondate sul diritto dell'Unione sia i titolari di posizioni giuridiche fondate sul diritto interno"; e, in sé considerata ed in assenza di problemi legati alla conoscibilità dell'evento dannoso, non ha reso praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, perseguendo invece scopi legittimi e rivelando un "ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e gli scopi medesimi".

3.2. Il giudicato amministrativo e la mancata previsione di una specifica causa di revocazione per la conformazione alle sentenze della CEDU

La sentenza n. **123** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 106 del d.lgs. n. 104 del 2010, 395 e 396 cod. proc. civ., impugnati, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 46, par. 1, CEDU, nella parte in cui non prevedono, nel processo amministrativo, un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte ha preliminarmente distinto la condizione dei ricorrenti nel giudizio per revocazione che hanno adito vittoriosamente la Corte di Strasburgo e di quelli che non hanno attivato lo strumento processuale convenzionale, pur versando nella medesima situazione sostanziale. L'obbligo di riapertura del processo, posto dall'art. 46 CEDU, "non concerne i casi, diversi da quello oggetto della pronuncia, nei quali per l'ordinamento interno si è formato il giudicato" (sentenza n. 210 del 2013): infatti, vi è "una radicale differenza tra coloro che, una volta esauriti i ricorsi interni, si sono rivolti al sistema di giustizia della CEDU e coloro che, al contrario, non si sono avvalsi di tale facoltà, con la conseguenza che la loro vicenda processuale, definita ormai con la formazione del giudicato, non è più suscettibile del rimedio convenzionale". Per i soggetti che hanno adito vittoriosamente la Corte di Strasburgo, invece, la sentenza n. 113 del 2011 ha riconosciuto l'esistenza dell'obbligo convenzionale di riapertura del processo penale, allorché ciò sia necessario per conformarsi a una sentenza della Corte EDU, introducendo nell'art. 630 cod. proc. pen. una specifica ipotesi di revisione della sentenza passata in giudicato. Tale conclusione non è stata però ritenuta valida per i processi diversi da quelli penali e, in particolare, per quelli amministrativi. L'esame della giurisprudenza convenzionale relativa alle materie extrapenali non ha rivelato l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, essendo la relativa decisione rimessa agli Stati contraenti, "incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco". In particolare, è nella "tutela dei soggetti diversi dallo Stato che hanno preso parte al giudizio interno" che risiede "la principale differenza fra i processi penali e quelli civili, differenza che riguarda pure quelli amministrativi, anch'essi caratterizzati dalla frequente partecipazione al giudizio di amministrazioni diverse dallo Stato, di parti resistenti private affidatarie di un *munus* pubblico e di controinteressati. È la tutela di costoro, unita al rispetto nei loro confronti della certezza del diritto garantita dalla *res iudicata* (oltre al fatto che nei processi civili e amministrativi non è in gioco la libertà personale), a spiegare l'atteggiamento più cauto della Corte EDU al di fuori della materia penale". Nell'ordinamento italiano, "la riapertura del processo non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, esige una delicata ponderazione, alla luce dell'art. 24 Cost., fra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi, e tale ponderazione spetta in via prioritaria al legislatore. (...) l'invito della Corte EDU potrebbe essere più facilmente recepito in presenza di un adeguato coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale. (...) quest'ultimo vede come parti necessarie il ricorrente e lo Stato autore della violazione, mentre l'intervento degli altri soggetti che hanno preso parte al giudizio interno – cui peraltro il ricorso non deve essere notificato – è rimesso (...) alla valutazione discrezionale del Presidente della Corte". Una "sistematica apertura del processo convenzionale ai terzi (...) renderebbe più agevole l'opera del legislatore nazionale".

4. La giurisdizione tributaria

4.1. Il reclamo e la mediazione nel processo tributario

Con l'ordinanza n. **38** la Corte ha deciso diverse questioni di legittimità costituzionale, sollevate per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., dell'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 (inserito dall'art. 39, comma 9, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011) che – disciplinando gli istituti del reclamo e della mediazione nell'ambito del processo tributario – prevede come obbligatorio l'esperimento del reclamo a chi intenda proporre ricorso avverso un atto emesso dall'Agenzia delle entrate con il quale sia richiesto il pagamento di un importo inferiore a ventimila euro, notificato successivamente al 1° aprile 2012. Più in particolare, la Corte ha dichiarato inammissibili alcune questioni per mancanza dell'oggetto o per difetto di rilevanza; altre questioni, invece, sono state dichiarate manifestamente infondate in quanto sostanzialmente coincidenti con quelle già dichiarate non fondate dalla sentenza n. 98 del 2014. La Corte, ribadendo quanto già affermato nella citata pronuncia, non ha ravvisato alcuna violazione dell'art. 3 Cost. in quanto la scelta del legislatore è apparsa "congrua rispetto alla *ratio*

dell'intervento normativo, (...) frutto di un corretto esercizio della discrezionalità legislativa, non censurabile né sul piano del diritto alla tutela giurisdizionale, né su quello del rispetto dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza” e volta a perseguire “l’interesse generale alla deflazione del contenzioso tributario in modo ragionevole, prevedendo il rinvio dell’accesso al giudice con riguardo alle liti (quelle nei confronti dell’Agenzia delle entrate) che notoriamente rappresentano il numero più consistente delle controversie tributarie ed, al contempo, a quelle di esse che comportano le minori conseguenze finanziarie sia per la parte privata che per quella pubblica”. La Corte non ha ravvisato la lesione del menzionato parametro neanche sotto il diverso profilo relativo alla previsione dell’obbligatorietà della procedura di reclamo in quanto, “come già evidenziato nella sentenza n. 98 del 2014, è consentito al legislatore di imporre l’adempimento di oneri – in particolare, il previo esperimento di un rimedio amministrativo – che, condizionando la proponibilità dell’azione, ne comportino il differimento, purché gli stessi siano giustificati da esigenze di ordine generale o da superiori finalità di giustizia”. Infine, nessuna violazione è stata ravvisata con riferimento all’art. 111 Cost., in relazione al principio della terzietà del giudice, per aver la norma censurata attribuito il compito di mediatore a una delle parti della controversia. Al riguardo la Corte ha osservato che “la mediazione tributaria introdotta dall’impugnato art. 17-bis costituisce una forma di composizione pregiudiziale delle controversie basata sull’intesa raggiunta, fuori e prima del processo, dalle stesse parti (senza l’ausilio di terzi), che agiscono, quindi, su un piano di parità”, escludendo, pertanto, che essa “possa violare il (...) diritto di difesa, il principio di ragionevolezza o, tanto meno, il diritto a non essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge”.

4.2. La facoltà delle parti di produrre nuovi documenti in appello

La sentenza n. 199 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli art. 3 e 24 Cost., dell’art. 58, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 che fa salva, nel processo tributario di appello, la facoltà delle parti di produrre nuovi documenti. La censura di disparità di trattamento tra le parti, “sostenuta sulla base del presunto sbilanciamento a favore di quella facultata a produrre per la prima volta in appello documenti già in suo possesso nel grado anteriore”, è stata disattesa poiché “tale facoltà è riconosciuta ad entrambe le parti”. Inoltre, la previsione che “un’attività probatoria, rimasta preclusa nel giudizio di primo grado, possa essere esperita in appello” non è apparsa irragionevole poiché il regime delle preclusioni in tema di attività probatoria “mira a scongiurare che i tempi della sua effettuazione siano procrastinati per prolungare il giudizio, mentre la previsione della producibilità in secondo grado costituisce un temperamento disposto dal legislatore sulla base di una scelta discrezionale, come tale insindacabile (ordinanza n. 401 del 2000)”. Alla dedotta compressione del diritto di difesa si è altresì replicato che “la garanzia del doppio grado non gode, di per sé, di copertura costituzionale”.

5. Il giudizio arbitrale

5.1. La composizione del collegio arbitrale per le controversie relative ai lavori pubblici

La sentenza n. 30 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 3 Cost., dell’art. 15 della legge della Regione Calabria n. 18 del 1983 - il quale dispone che i collegi arbitrali, per la risoluzione delle controversie relative ai lavori pubblici realizzati nel territorio regionale, sono composti da due magistrati, da due funzionari della regione nominati dal presidente della regione, e da un libero professionista, nominato dall’appaltatore – laddove non prevede che fra i cinque componenti del collegio arbitrale uno di essi sia nominato dall’ente locale territoriale, diverso dalla Regione, che sia parte della controversia. La Corte ricorda di aver già precisato che «[e]ssendo l’arbitrato un modo di risoluzione di controversie tra i soggetti dell’ordinamento, alternativo alla devoluzione di esse al giudice ordinario su concorde volontà delle parti, una legge, la quale preveda la composizione del collegio arbitrale per la soluzione di controversie fra un soggetto pubblico ed un privato, non può far venir meno la caratteristica fondamentale dell’istituto secondo cui, se è dato ad una delle parti di designare uno o più componenti del collegio che deve decidere la controversia, pari facoltà deve essere concessa all’altra parte. Né [...] tale esigenza può ritenersi soddisfatta con l’attribuzione ad un altro soggetto pubblico, quale la regione, del potere di nomina, in un collegio di cinque componenti, di due di essi da parte del presidente della regione, scelti uno tra i funzionari tecnici e l’altro tra quelli amministrativi della regione stessa» (sentenza n. 33 del 1995, punto 4 del Considerato in diritto). Alla luce di detti principi, la Corte ribadisce che, quando, come nel

caso di specie, sia parte della controversia un ente territoriale diverso dalla Regione non può ritenersi che quest'ultima possa esprimere la volontà di detto ente, in quanto ciò altererebbe «il sistema delle autonomie, che considera assolutamente distinte la soggettività di ciascuno degli enti suddetti e la conseguente attribuzione dei poteri per la cura degli interessi pubblici dei quali essi siano rispettivamente titolari» (sentenza citata, punto 4 del Considerato in diritto).

Capitolo III
L'ordinamento della Repubblica
Sezione I
L'ordinamento dello Stato

1. Gli organi costituzionali

1.1. L'autonomia normativa per la disciplina dell'assetto e del funzionamento degli apparati serventi

“Come è noto, l'autonomia che la Costituzione riconosce agli organi costituzionali – per quel che qui interessa, Camere e Presidente della Repubblica – si manifesta, innanzitutto, sul piano normativo. La Costituzione ne ragiona espressamente solo in riferimento alle Camere, conferendo a ciascuna di esse il potere di darsi un regolamento (art. 64 Cost.). Questa Corte ha tuttavia già riconosciuto che anche i regolamenti approvati dal Presidente della Repubblica debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale, conferendo alla legge che li prevede (legge 9 agosto 1948, n. 1077, recante «Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica») un carattere meramente ricognitivo (sentenza n. 129 del 1981). La giurisprudenza costituzionale ha inoltre avuto modo di definire i contorni dell'autonomia normativa che la Costituzione così assegna tanto alle Camere, quanto al Presidente della Repubblica. In relazione alle Camere, questa Corte ha affermato che l'autonomia in parola non attiene alla sola disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, ma riguarda anche l'organizzazione interna (sentenza n. 120 del 2014). In relazione al Presidente della Repubblica, essa ha evidenziato che tale organo necessita di un proprio apparato organizzativo, non solo per amministrare i beni rientranti nella dotazione presidenziale, ma anche per consentire un libero ed efficiente esercizio delle proprie funzioni, garantendo in tal modo la non dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato (sentenza n. 129 del 1981). Riferendosi ad entrambi gli organi, questa Corte ha in definitiva chiarito che, attraverso la potestà normativa in parola, gli organi costituzionali in questione sono messi nella condizione di provvedere alla «produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi» (sentenza n. 129 del 1981). Così, l'autonomia normativa logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendo ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali. Su questo stesso fondamento poggia la potestà, riconosciuta agli organi costituzionali, di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti: infatti, il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale. D'altra parte, l'autonomia normativa qui in questione ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine: giacché, se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune”. Così la sentenza n. 262.

2. La funzione di garanzia costituzionale

2.1. Il sistema accentrato di controllo di costituzionalità

“L’univoco tenore letterale della norma impugnata preclude un’interpretazione adeguatrice, che deve, pertanto, cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenze n. 36 del 2016 e n. 78 del 2012)”. Così la sentenza n. **82**.

“...«[I]’obbligo di addivenire ad un’interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all’incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca [...]. L’interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un’indubbia priorità su ogni altra [...], ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell’esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione», il dubbio di costituzionalità non potrà essere risolto in via ermeneutica (sentenza n. 36 del 2016; in precedenza, sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008)”. Così la sentenza n. **83**.

2.2. L’interpretazione incostituzionale e il giudizio di legittimità costituzionale

“Per giurisprudenza costante di questa Corte, nessuna disposizione di legge può essere dichiarata illegittima sol perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2010, n. 276 del 2009, n. 165 del 2008 e n. 379 del 2007)”. Così la sentenza n. **271**.

“...non osta all’ammissibilità delle questioni la possibilità di interpretazioni alternative della normativa sospettata di incostituzionalità, come quelle prospettate da alcune parti del giudizio. L’enunciazione, da parte del giudice *a quo*, di argomenti testuali, logici, sistematici e storici denota che è stato esperito in concreto un tentativo di utilizzare tutti gli strumenti interpretativi per saggiare la possibilità di esegesi alternative, eventualmente conformi a Costituzione. [...] Ciò non esclude che, nell’esaminare il merito della questione sottoposta al suo esame, questa Corte sia a sua volta tenuta a verificare l’esistenza di alternative ermeneutiche, che consentano di interpretare la disposizione impugnata in modo conforme alla Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 42 del 2017, n. 219 e n. 204 del 2016, n. 221 del 2015), in ossequio al principio, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)» (sentenza n. 356 del 1996)”. Così la sentenza n. **69**.

2.3. I limiti di intervento del giudice costituzionale

La sentenza n. **35** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum) che prevedevano il turno di ballottaggio per l’elezione dei rappresentanti della Camera dei deputati. Precisa la Corte che la caducazione del turno di ballottaggio, come previsto dalla legge n. 52 del 2015, è l’unica soluzione consentita: “...non potrebbe essere questa Corte a modificare, tramite interventi manipolativi o additivi, le concrete modalità attraverso le quali il premio viene assegnato all’esito del ballottaggio, inserendo alcuni, o tutti, i correttivi la cui assenza i giudici rimettenti lamentano. Ciò spetta all’ampia discrezionalità del legislatore (ad esempio, in relazione alla scelta se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste: sentenza n. 15 del 2008), al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d’intervento, non può sostituirsi. Inoltre, alcuni di questi interventi (che, in astratto considerati, potrebbero rendere il turno di ballottaggio compatibile con i tratti qualificanti dell’organo rappresentativo nazionale) non sarebbero comunque nella disponibilità di questa Corte, a causa della difficoltà tecnica di restituire, all’esito dello scrutinio di legittimità costituzionale, una disciplina elettorale immediatamente applicabile, complessivamente idonea a garantire l’immediato rinnovo dell’organo costituzionale elettivo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2014)”.

3. La Presidenza della Repubblica

3.1. L'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti del Segretariato generale

La sentenza n. 262, nel decidere due conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato promossi dalla Corte di cassazione, ha dichiarato che spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare rispettivamente gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica e il decreto presidenziale 24 luglio 1996, n. 81 (integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34), nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti. La Corte, sciogliendo la riserva esplicitamente formulata nella sentenza n. 120 del 2014 nella quale era stata definita come “questione controversa” il confine e il fondamento dell'autodichia, ha chiarito 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 (sentenza n. 129 del 1981, e, nello stesso senso, anche sentenze n. 120 del 2014 e n. 379 del 1996)”. In particolare, la riserva agli organi di autodichia dell'interpretazione e dell'applicazione di tali fonti “non comporta un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze e, in particolare, una lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente: costituisce, invece, il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna”. In tali casi, la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti non è assente – non potendo conoscere eccezioni la “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti – ma è assicurata mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale, contro le cui decisioni non è configurabile neppure il ricorso *ex art. 111*, settimo comma, Cost. non essendo stati configurati quali giudici speciali *ex art. 102* Cost. In particolare, la Corte ha evidenziato la circostanza che le fonti interne approvate dalle Camere e dal Presidente della Repubblica “hanno dato vita ad organi di autodichia i quali, benché ‘interni’ ed estranei all'organizzazione della giurisdizione, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia”. In altri termini, la deroga alla giurisdizione non si risolve in un'assenza di tutela ma le controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale e i suoi dipendenti sono risolte secondo moduli procedurali di carattere giurisdizionale dagli organi di autodichia che, proprio in quanto chiamati a dirimerle in posizione *super partes* e mediante un'attività avente carattere oggettivamente giurisdizionale possono essere riconosciuti quali giudici anche “ai fini della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettuino rinvio (sentenza n. 213 del 2017; in precedenza, per la qualificazione di situazioni analoghe, sentenze n. 376 del 2001 e n. 12 del 1971)”.

4. Il Parlamento

4.1. Funzione e posizione costituzionale del Parlamento (il primario valore costituzionale della rappresentatività)

“Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In posizione paritaria con quest'ultimo, la Camera concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.). L'applicazione di un sistema con turno di ballottaggio risolutivo, a scrutinio di lista, dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività. Le stringenti condizioni cui la legge n. 52 del 2015 sottopone l'accesso al ballottaggio non adempiono, si è detto, a tali compiti essenziali”. Così la sentenza n. 35.

4.2. L'indeffettibilità della legge elettorale

La sentenza n. 35 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 52 del 2015 (c.d. Italicum) che prevedevano il turno di ballottaggio per l'elezione dei rappresentanti della Camera dei deputati. La Corte espressamente precisa che "La normativa che resta in vigore a seguito della caducazione del citato comma 5 dell'art. 83 del d.P.R. n. 361 del 1957 è idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, così come richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale (oltre alla già citata sentenza n. 1 del 2014, sentenze n. 13 del 2012, n. 16 e 15 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991, n. 29 del 1987). Infatti, qualora, all'esito del primo turno, la lista con la maggiore cifra elettorale nazionale non abbia ottenuto almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi, s'intende che resta fermo il riparto dei seggi – tra le liste che hanno superato le soglie di sbarramento di cui all'art. 83, comma 1, numero 3), del d.P.R. n. 361 del 1957 – ai sensi del comma 1, numero 4), del medesimo art. 83". La sentenza n. 35 è esaminata in dettaglio nella Sezione IV, I rapporti politici.

4.3. Sistemi elettorali differenti per i due rami del Parlamento ed esigenza di maggioranze parlamentari omogenee - Monito al legislatore

La sentenza n. 35, fra le molte decisioni assunte, ha anche dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 35, della legge n. 52 del 2015, in virtù del quale le disposizioni contenute nel medesimo art. 2, cioè quelle che apportano modifiche al d.P.R. n. 361 del 1957, ridisegnando il sistema per l'elezione della Camera dei deputati, si applicano a decorrere dal 1° luglio 2016. Il giudice *a quo* censurava la scelta legislativa di differire l'efficacia delle nuove disposizioni al 1° luglio 2016, anziché alla conclusione del procedimento *in itinere* di revisione costituzionale di questo ramo del Parlamento. Tale scelta era ritenuta lesiva degli artt. 1, 3, 48, primo comma, 49, 51, primo comma, e 56, primo comma, Cost., poiché avrebbe consentito, da quella data, che i due rami del Parlamento fossero rinnovati con due sistemi elettorali differenti, sul presupposto che questa difformità potesse produrre maggioranze parlamentari non coincidenti. La Corte, dopo aver individuato le carenze dell'atto di rimessione, che conducono alla dichiarazione di inammissibilità della questione, rivolge al legislatore un monito: "Fermo restando quanto appena affermato, questa Corte non può esimersi dal sottolineare che l'esito del *referendum ex art. 138 Cost.* del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee".

4.4. La questione di fiducia sull'approvazione della legge elettorale

L'ordinanza n. 277 ha dichiarato inammissibile, per difetto tanto del requisito soggettivo quanto di quello oggettivo, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal CODACONS, da un senatore e da un cittadino elettore contro il Governo, in relazione alla decisione di porre la questione di fiducia, presso la Camera dei deputati, sull'approvazione della legge elettorale. Quanto al profilo oggettivo, la Corte ne ha ravvisato l'insussistenza in quanto "gli atti che si innestano nel procedimento legislativo sono inadatti a ledere la sfera di soggetti estranei alle Camere (ordinanze n. 121 del 2011, n. 120 del 2009, n. 172 del 1997, n. 45 del 1983 e, con particolare riferimento alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo, n. 44 del 1983)". Quanto al profilo soggettivo, è stato ritenuto che ai soggetti promotori non fosse possibile riconoscere la qualifica di poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost. Più in particolare, la Corte ha preso partitamente in considerazione la distinta posizione dei tre ricorrenti rispetto alla lesione lamentata e ha ricordato che soggetti ed organi diversi dallo Stato-apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 37 della l. n. 87 del 1953, solo se titolari di una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» (ordinanza n. 17 del 1978). Conseguentemente, con riferimento all'associazione CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e al cittadino elettore, ha ribadito che il CODACONS "non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle sole situazioni soggettive spettanti alle 'organizzazioni proprie della società civile' (ordinanza n. 256 del 2016)" e che nemmeno il singolo cittadino, "seppure vanti la qualità di elettore, è investito di funzioni tali da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione, non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente

rilevante (ordinanze n. 256 del 2016, n. 121 del 2011, n. 85 del 2009, n. 434, n. 284 e n. 189 del 2008, n. 296 del 2006)”. Per ragioni diverse nemmeno il senatore è stato ritenuto legittimato, nel caso di specie, a ricorrere in quanto, pur restando impregiudicata “la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri (sentenza n. 225 del 2001; ordinanze n. 149 del 2016, n. 222 del 2009, n. 177 del 1998), nel caso di specie il senatore ricorrente pretende inammissibilmente di rappresentare – in un conflitto promosso contro il Governo – l’intero organo cui appartiene”. La lamentata lesione, in altre parole, è stata ritenuta meramente ipotetica in quanto un membro del Senato della Repubblica non può lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso la Camera dei deputati, non riguardando tale procedimento alcuna sua competenza o prerogativa.

4.5. L’autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti del Senato della Repubblica

La sentenza n. 262, nel decidere due conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato promossi dalla Corte di cassazione, ha dichiarato che spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare rispettivamente gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell’Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica e il decreto presidenziale 24 luglio 1996, n. 81 (integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34), nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti. La Corte, sciogliendo la riserva esplicitamente formulata nella sentenza n. 120 del 2014 nella quale era stata definita come “questione controversa” il confine e il fondamento dell’autodichia, ha chiarito 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 (sentenza n. 129 del 1981, e, nello stesso senso, anche sentenze n. 120 del 2014 e n. 379 del 1996)”. In particolare, la riserva agli organi di autodichia dell’interpretazione e dell’applicazione di tali fonti “non comporta un’alterazione dell’ordine costituzionale delle competenze e, in particolare, una lesione delle attribuzioni dell’autorità giudiziaria ricorrente: costituisce, invece, il razionale completamento dell’autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna”. In tali casi, la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti non è assente – non potendo conoscere eccezioni la “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti – ma è assicurata mediante organi interni non appartenenti all’organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell’autonomia dell’organo costituzionale, contro le cui decisioni non è configurabile neppure il ricorso *ex art. 111*, settimo comma, Cost. non essendo stati configurati quali giudici speciali *ex art. 102* Cost. In particolare, la Corte ha evidenziato la circostanza che le fonti interne approvate dalle Camere e dal Presidente della Repubblica “hanno dato vita ad organi di autodichia i quali, benché ‘interni’ ed estranei all’organizzazione della giurisdizione, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell’uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia”. In altri termini, la deroga alla giurisdizione non si risolve in un’assenza di tutela ma le controversie tra l’amministrazione dell’organo costituzionale e i suoi dipendenti sono risolte secondo moduli procedurali di carattere giurisdizionale dagli organi di autodichia che, proprio in quanto chiamati a dirimerle in posizione *super partes* e mediante un’attività avente carattere oggettivamente giurisdizionale possono essere riconosciuti quali giudici anche “ai fini della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettuino rinvio (sentenza n. 213 del 2017; in precedenza, per la qualificazione di situazioni analoghe, sentenze n. 376 del 2001 e n. 12 del 1971)”.

4.6. L’autonomia della Camera dei deputati e il contributo di solidarietà sulle pensioni erogate ai dipendenti

La sentenza n. 213 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 53 e 136 Cost., dell’art. 1, commi 486 e 487, della legge n. 147 del 2013, il quale prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per tre anni, un contributo di solidarietà ad aliquote progressive sulle pensioni, corrisposte da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, superiori almeno a 14 volte il

trattamento minimo INPS e dispone il versamento all'entrata del bilancio dello Stato, per la successiva destinazione ai Fondi di garanzia per le piccole e medie imprese e per la prima casa, dei risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, nella propria autonomia, da organi costituzionali, Regioni e Province autonome. La questione, sollevata dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, organo di autodichia preposto alla risoluzione delle controversie instaurate dai dipendenti, anche in quiescenza, poggiava sull'erroneo presupposto interpretativo della necessaria applicazione ai pensionati della Camera del contributo di solidarietà e della coincidenza di contenuto tra le norme contestate e la delibera n. 87 del 2014 dell'Ufficio di Presidenza della Camera censurata nei giudizi principali. Come ha chiarito la Corte, "il comma 487 non impone affatto l'applicazione del contributo di solidarietà così come disciplinato dal comma 486, bensì prevede che i soggetti destinatari, tra i quali (...) gli organi costituzionali, versino al bilancio dello Stato i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, (...) nell'esercizio della propria autonomia. Il comma 487, dunque, non prescrive, di per sé, alcuna trattenuta pensionistica, come invece dispone il comma 486, bensì demanda all'autonomia degli organi costituzionali di provvedere ad un risparmio di spesa, anche tramite interventi sui trattamenti di quiescenza del proprio personale. Ciò deve avvenire in base ai principi di cui al comma 486 e (...) non in base alle regole dettate da tale disposizione: il che deve tradursi – come evidenziato dalla sentenza n. 173 del 2016 (...) – in una operazione, limitata nel tempo ed eccezionale, incidente, secondo un criterio di progressività ed in base ad aliquote ragionevoli, sugli importi pensionistici più elevati". A tali principi si è attenuta la delibera impugnata, adottata dall'organo costituzionale, pur sempre nell'esercizio della propria autonomia, "in una logica di partecipazione dei propri pensionati al sacrificio imposto (...) ai pensionati delle gestioni previdenziali obbligatorie". La riferita esegesi era stata già fatta propria dalla sentenza n. 254 del 2015 la quale aveva escluso la pretesa attitudine lesiva dell'autonomia statutaria siciliana imputata al comma 487, perché esso "non pone espressamente alcun obbligo di risparmiare, ma ne rimette la decisione all'esercizio di un atto di autonomia da parte della Regione".

5. La funzione normativa

5.1. La delegazione legislativa

5.1.1. Il contenuto della legge delega: oggetto, principi, criteri direttivi

"...ai sensi dell'art. 76 Cost., il legislatore delegante, nel conferire al Governo l'esercizio di una porzione della funzione legislativa, è tenuto a circoscriverne adeguatamente l'ambito, predeterminandone i limiti di oggetto e di contenuto, oltre che di tempo. A questo scopo, secondo gli orientamenti costanti di questa Corte, 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, ma ben 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" (*ex multis*, sentenze n. 98 del 2008 e n. 158 del 1985). I confini del potere legislativo delegato risultano complessivamente dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati. A tal fine il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della *ratio* e delle finalità che la ispirano (tra le molte, sentenze n. 250 del 2016, n. 210 del 2015, n. 229 del 2014). Entro questa cornice unitaria – emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica – 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. Ferma questa esigenza di contenere adeguatamente l'ambito del potere legislativo affidato al Governo nello svolgimento della funzione legislativa delegata, occorre peraltro ribadire che non è possibile specificare in astratto ulteriori canoni rigidamente predeterminati, valevoli per ogni evenienza, che il Parlamento sia tenuto a rispettare all'atto dell'approvazione di una legge di delegazione (sentenze n. 98 del 2008 e n. 340 del 2007)". Così la sentenza n. 104.

5.1.2. L'interpretazione della legge delega e i lavori preparatori

“...in base alla giurisprudenza costituzionale, il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega (sentenze n. 250 del 2016 e n. 173 del 1981), ma è altrettanto vero che esso costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002). E proprio dalla mancata censura in sede parlamentare questa Corte ha già potuto argomentare come non si fosse in presenza di una violazione della legge delega (sentenza n. 47 del 2014)”. Così la sentenza n. 127.

5.1.3. La delega per il riordino di una materia (il testo unico sull'edilizia e l'edificazione di complessi produttivi in “zone bianche” extraurbane)

La sentenza n. 84 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 378 del 2001 (trasfuso nel corrispondente articolo del d.P.R. n. 380 del 2001 recante il testo unico sull'edilizia), impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., in quanto – applicando congiuntamente agli interventi a destinazione produttiva di nuova edificazione realizzati al di fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici il doppio limite della superficie coperta (un decimo dell'area di proprietà) e della densità massima fondiaria (0,03 metri cubi per metro quadrato), salve le leggi regionali più restrittive – avrebbe apportato innovazioni sostanziali alla previgente disciplina (art. 4, ultimo comma, della legge n. 10 del 1977) non legittimate dai principi e dai criteri direttivi enunciati dall'art. 7 della legge delega n. 50 del 1999. Pronunciandosi su questioni riguardanti il testo unico sulle spese di giustizia, la Corte ha rilevato che, “se l'obiettivo indicato dal criterio di delega (...) è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale [...]. Inoltre, se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principi sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che [...] sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata”. Entro questi limiti, il testo unico può “innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica” (sentenze nn. 230 del 2010, 174, 53 e 52 del 2005). Per quanto attiene al primo dei dedotti profili di innovatività della censurata disposizione, vale a dire il cumulo dei limiti, si è osservato che la precedente disciplina era non priva di ambiguità e che la sottoposizione degli interventi produttivi al solo limite della superficie coperta risultava incoerente con la *ratio* della previsione di standard di edificabilità nelle “zone bianche” (cioè non coperte dalla pianificazione urbanistica), consistente nell'evitare che l'assenza di pianificazione legittimi uno sviluppo edilizio incontrollato. Il regime in questione si risolveva, infatti, nell'ammissione di un'attività edificatoria sostanzialmente senza limiti, tramite lo sviluppo in verticale dei fabbricati. L'inequivoca estensione ai complessi produttivi del limite volumetrico, operata dal legislatore delegato, ha così trovato giustificazione nell'esigenza di “garantire la coerenza logica e sistematica della normativa considerata, in accordo con la direttiva del legislatore delegante”. Sebbene l'applicazione congiunta finisca per svuotare di significato il limite superficiale, di regola assorbito dal più incisivo limite di densità fondiaria, si è al cospetto di un'incongruenza che non mina la *ratio legis*: “il limite superficiale congiunto potrà risultare superfluo, ma non è, in ogni caso, disfunzionale rispetto all'obiettivo perseguito”. In ordine alla limitazione della clausola di cedevolezza alle sole norme regionali più restrittive, si è sostenuto che “la previsione di limiti invalicabili all'edificazione nelle zone bianche ha le caratteristiche intrinseche del principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, coinvolgendo anche valori di rilievo costituzionale quali il paesaggio, l'ambiente e i beni culturali”. La fissazione di standard rigorosi, ma cedevoli di fronte a qualsiasi regolamentazione regionale avrebbe rappresentato una soluzione contraddittoria. “Configurando gli standard considerati come limiti minimi, derogabili dalle Regioni solo nella direzione dell'innalzamento della tutela, il legislatore si è, quindi, nuovamente mosso nell'ambito della direttrice di delega del promovimento della coerenza logico-sistematica della disciplina”.

5.1.4. I limiti rigorosi alla discrezionalità del legislatore delegato per il riordino di settori normativi

“...per costante giurisprudenza di questa Corte, la verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante postula un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Il contenuto della delega deve essere

identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente (*ex plurimis*, sentenze n. 250 del 2016, n. 47 del 2014, n. 272 e n. 75 del 2012, n. 98 del 2008, n. 341 e n. 340 del 2007). Con particolare riguardo alle deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi, questa Corte ha inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega (tra le altre, sentenze n. 250 del 2016, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 del 2010)". Così la sentenza n. **84**.

5.1.5. Il rapporto tra legge delega e legge delegata

“La costante giurisprudenza di questa Corte afferma che il contenuto della delega legislativa, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano. Questa stessa giurisprudenza chiarisce che la delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge di delega. Per parte sua, l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della legge delega (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013). Da questo punto di vista, la rilevata esistenza di oggettive incertezze nella stessa ricostruzione del coerente significato di taluni principi e criteri direttivi accentua la responsabilità del legislatore delegato, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega (sentenza n. 278 del 2016), senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (sentenze n. 229 del 2014, n. 134 del 2013 e n. 272 del 2012). Tale coerenza fra legge delega e decreto legislativo assume, del resto, peculiare crucialità quando, come accade nella presente fattispecie, siano in questione scelte di politica criminale compiute dal Parlamento, nel senso della depenalizzazione di alcune fattispecie di reato. In tal caso, il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost., e quindi sulle modalità di esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegata, è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge sancito, in materia penale, dall'art. 25, secondo comma, Cost., che attribuisce al Parlamento funzione centrale, tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili (sentenza n. 5 del 2014), quanto nella selezione delle materie da depenalizzare” [...] “...quando vi è la possibilità di scegliere fra più mezzi per realizzare l'obiettivo indicato nella legge di delegazione, la soluzione adottata deve rispettare il canone della ragionevolezza (sentenze n. 59 del 2016 e n. 237 del 2013), e (...) l'esercizio del potere delegato appare coerente con la delega anche quando persegua lo scopo di prevenire eventuali contrasti o incertezze di giurisprudenza (sentenza n. 194 del 2015). Così la sentenza n. **127**.

5.1.6. Il termine per l'esercizio della delega (la delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio)

La sentenza n. **261** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016 censurato, in via principale, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015, in quanto non sarebbe stato rispettato il termine di dodici mesi per l'esercizio della delega (scaduto il 28 agosto 2016). Secondo le Regioni ricorrenti non sussistevano, infatti, i presupposti della proroga di detto termine, prevista dal citato art. 10, comma 2, in virtù del quale sarebbe stato necessario che il termine per la formulazione dei prescritti pareri cadesse «nei trenta giorni che precedono la scadenza “ordinaria” della delega»; inoltre, il Governo avrebbe dovuto richiedere prima i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata (da rendere nel termine di quarantacinque giorni) e soltanto dopo quello delle Commissioni parlamentari. I pareri sono stati invece richiesti contestualmente e l'inosservanza dell'*iter* di consecutività stabilito dalla norma di delega avrebbe comportato il mancato rispetto del termine di esercizio della delega. Ciò posto, la Corte afferma che l'*iter* procedurale ha rispettato l'espressa condizione affinché potesse operare la proroga: il termine era prorogato di novanta giorni, nel caso in cui quello entro il quale avrebbero dovuto essere resi i prescritti pareri fosse scaduto nei trenta giorni precedenti o successivi al 28 agosto 2016. Dunque la richiesta dei pareri doveva pervenire alle Commissioni parlamentari anteriormente alla scadenza del termine di esercizio della delega, e

ciò era sufficiente a comportare la scadenza di quello fissato per la formulazione dei pareri in data successiva al termine finale e, quindi, a rendere operativa la proroga. Ulteriori censure dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, prospettate per violazione del principio di leale collaborazione, sono state dichiarate parimenti non fondate. Più specificamente, le Regioni ricorrenti lamentavano che la norma prevedeva il previo parere della Conferenza unificata anziché la previa intesa in Conferenza Stato-Regioni. La Corte rileva che i principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, secondo i quali quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali, la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega, ritenuta appunto ammissibile da detta pronuncia. Una diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost. (nel testo sostituito dall'art. 8 della legge costituzionale n. 3 del 2001). Ne consegue che le censure aventi ad oggetto le modalità di attuazione della leale collaborazione previste dalla legge delega, al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza, devono essere rivolte alla norma di delega.

5.1.7. L'immediata impugnabilità, per violazione del principio di leale collaborazione, della legge di delega (la delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio)

La sentenza n. 261 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016 censurato, in via principale, per violazione del principio di leale collaborazione. Le Regioni ricorrenti lamentavano che la norma prevedeva il previo parere della Conferenza unificata anziché la previa intesa in Conferenza Stato-Regioni. La Corte rileva che i principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, secondo i quali quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali, la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega, ritenuta appunto ammissibile da detta pronuncia. Una diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost. (nel testo sostituito dall'art. 8 della legge costituzionale n. 3 del 2001). Ne consegue che allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione previste dalla legge delega ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza, l'impugnazione deve essere rivolta verso la norma di delega. Argomenta la Corte: «La affermata immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, rende palese, da un canto, che la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato che ad essa dovrà prestare (ovvero che ha prestato) la dovuta osservanza; proprio per questo la norma di delega, in parte qua, è stata ritenuta impugnabile prima ancora dell'adozione del decreto delegato. Dall'altro, dimostra che l'eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso e, quindi, la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all'osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega. [...] In contrario, non giova richiamare, come opinano le ricorrenti, il pure pacifico principio secondo cui è inapplicabile l'istituto dell'acquiescenza nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (tra le altre, sentenze n. 182 e n. 169 del 2017). Nel caso in esame non si è, infatti, al cospetto di una reiterazione del contenuto di una precedente disposizione, ovvero della novazione di una fonte precedente, bensì della mera applicazione di una norma vigente che il legislatore delegato, come è necessario, si è limitato ad osservare e che neppure avrebbe potuto disattendere, a meno di incorrere proprio per questo in un vizio denunciabile ex art. 76 Cost. Precisi argomenti a conforto della conclusione qui affermata sono, infine, desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, quando il vizio della norma del decreto delegato deriva dall'osservanza della norma di delega, resta esclusa la censurabilità della stessa e neanche «può accogliersi la richiesta subordinata della ricorrente, di sollevare questione di legittimità costituzionale [...] della legge di delega, per violazione degli indicati [...] parametri costituzionali, poiché si farebbe luogo in tal modo ad una inammissibile elusione del termine assegnato alle regioni dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per la impugnazione delle leggi statali» (sentenza n. 206 del 2001; in senso sostanzialmente analogo è la sentenza n. 46 del 2013 che parimenti ha affermato

che la Corte non era «tenuta ad esaminare» una richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale di una norma diversa da quella impugnata e per un vizio che, in tesi, poteva rilevare nello scrutinio della diversa norma, che avrebbe dovuto essere tempestivamente impugnata»).

5.1.8. La sub-delega dell'esercizio del potere legislativo (vietata) e la possibilità che la legge delega consenta al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi contenute

5.1.8.1. La delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio

La sentenza n. **261** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, concernente la disciplina delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, prospettata per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera *b*) della legge n. 124 del 2015. Tale norma stabilisce: «Il Ministro dello sviluppo economico, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 1, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede, tenendo conto della proposta di cui al comma 1, alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, all'istituzione delle nuove camere di commercio, alla soppressione delle camere interessate dal processo di accorpamento e razionalizzazione ed alle altre determinazioni conseguenti ai piani di cui ai commi 2 e 3. Il provvedimento di cui al presente comma è adottato anche in assenza della proposta di cui al comma 1, ove sia trascorso inutilmente il termine ivi previsto, applicando a tal fine i medesimi criteri previsti nei commi 1, 2, 3». Secondo la Regione ricorrente, la «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali» avrebbe dovuto essere realizzata dal decreto legislativo e non avrebbe autorizzato il Governo a stabilire «criteri di ridefinizione», rinviando ad un successivo atto governativo l'attuazione della stessa. Detto rinvio, anzi, realizzerebbe una violazione del termine di esercizio della delega e dimostrerebbe che il Governo non è stato in grado di osservarlo, sottraendo tale profilo al sindacato di costituzionalità. La Corte respinge così la censura: «L'obiettivo assegnato al legislatore delegato, di procedere alla «ridefinizione» delle circoscrizioni territoriali, tenuto conto del significato del sostantivo e della finalità posta dalla norma di delega – che rendeva ineludibile una ricognizione ed un'istruttoria non compatibile, di regola, con tempi e modi di un atto normativo (sia pure consistente in un decreto delegato) – consente, infatti, di interpretare quest'ultima, ritenendo che con essa il Governo sia stato autorizzato anche a disciplinare un apposito procedimento, volto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio. D'altronde, la legge delega, *in parte qua*, non vietava affatto al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi contenute, secondo una modalità in passato già prevista e giudicata ammissibile da questa Corte (sentenza n. 33 del 2011)».

5.1.8.2. La delega per la revisione della disciplina contabile delle università

La sentenza n. **104** si è occupata della riforma del sistema universitario prevista nella legge delega n. 240 del 2010 e nel relativo decreto legislativo di attuazione n. 49 del 2012, con specifico riferimento alla revisione della disciplina concernente la contabilità e all'introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso – calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università – cui collegare l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnata. La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., degli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012, in quanto le disposizioni si limitano a ripetere i contenuti della delega e a demandare, poi, per intero a decreti ministeriali la determinazione degli indici in base ai quali calcolare il costo standard, nonché la precisazione delle percentuali del fondo di finanziamento ordinario destinate a essere ripartite in base a tale nuovo criterio. Infatti, anche alla luce dell'esame dei lavori parlamentari, il Governo, nell'esercitare la delega, «non ha aggiunto pressoché nulla ai contenuti dei principi e criteri direttivi già stabiliti nell'art. 5, comma 4, lettera *f*), della legge n. 240 del 2010» e si è limitato a «esplicitare contenuti intrinseci alla nozione di costo standard», prevedendo che «il costo standard unitario di formazione per studente in corso, previsto dalla delega, deve ricomprendere le spese per la remunerazione dei docenti e del personale amministrativo, nonché per l'allestimento di servizi, spazi e strumenti per la didattica», senza fornire «una più precisa individuazione delle spese da includere nel computo del costo standard, nonché i criteri per la ponderazione di ciascuna voce». La Corte, al riguardo, ha ribadito che «non integra di per sé

una sub-delega dell'esercizio del potere legislativo, illegittima ai sensi dell'art. 76 Cost., la circostanza che le norme del decreto delegato, senza attribuire la potestà di emanare disposizioni con forza di legge all'esecutivo (sentenza n. 139 del 1976), conferiscano agli organi di tale potere il compito 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)". Tuttavia, con specifico riguardo all'ordinamento universitario, la Corte ha evidenziato che – pur essendo possibile il rinvio a fonti e atti amministrativi in presenza di materie coperte da riserva di legge relativa come quelle di cui agli artt. 33, 34 e 97 Cost. – il decreto legislativo sottoposto alla sua attenzione “non si è limitato ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo” ma ha, invece, “lasciato indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, e declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale”.

5.1.9. Il coinvolgimento regionale nell'attuazione della delega (la delega per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio)

La sentenza n. **261** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, impugnato in via principale da alcune Regioni ordinarie, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa in detta Conferenza. La norma incide su un ambito materiale in cui si intrecciano competenze legislative statali e regionali e dunque la previsione del mero parere si pone in contrasto con i principi enunciati nella sentenza n. 251 del 2016 e risulta lesiva del principio di leale collaborazione. Motiva la Corte: “L'intervento del legislatore statale sul profilo in esame non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale. Tale ragione giustificatrice dell'intervento del legislatore statale non esclude tuttavia che, incidendo l'attività delle camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenza n. 251 del 2016). Il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento. Della necessità dell'intesa lo stesso legislatore statale si è, peraltro, dimostrato consapevole allorché, con l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, ha sostituito l'art. 1, comma 5, della legge n. 580 del 1993, ed ha avuto cura di prevedere appunto l'intesa per l'istituzione delle camere di commercio risultanti da accorpamento di quelle preesistenti e per le modifiche delle circoscrizioni territoriali”.

5.1.10. Il vizio di eccesso di delega e gli ulteriori interventi del Parlamento e del Governo

“Tale declaratoria di illegittimità costituzionale, determinata esclusivamente da vizi dell'esercizio del potere legislativo delegato, non impedisce ulteriori interventi in merito del Parlamento e del Governo, sui quali comunque incombe la responsabilità di assicurare, con modalità conformi alla Costituzione, la continuità e l'integrale distribuzione dei finanziamenti per le università statali, indispensabili per l'effettività dei principi e dei diritti consacrati negli artt. 33 e 34 Cost.”. Così la sentenza n. **104**.

5.1.11. Conformità/non conformità al criterio direttivo (casi)

5.1.11.1. La delega in tema di sospensione e decadenza dalle cariche politiche nelle Regioni e negli enti locali

La sentenza n. **214** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale

dell'art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, impugnato, in relazione agli artt. 76 e 77 Cost., in quanto prevede la sospensione di diritto dalle cariche politiche regionali, ivi compresa quella di consigliere regionale, in caso di condanna con sentenza non definitiva per determinati delitti (nella specie il peculato). Identica questione è stata giudicata non fondata dalla sentenza n. 276 del 2016 nella quale si è rammentato che l'art. 1, comma 64, lett. m), della legge delega n. 190 del 2012 contempla tra i criteri direttivi quello di “disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche (...) in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica”. Un'interpretazione del criterio direttivo “fondata su argomenti sia testuali che logico-sistematici” e il “carattere non univoco dei lavori preparatori” hanno indotto a ritenere che il riferimento alla definitività della condanna fosse limitato alla decadenza e non esteso anche alla sospensione, con conseguente esclusione del denunciato eccesso di delega.

5.1.11.2. La delega in tema di promozione dell'uso dell'energia solare

La sentenza n. **51** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., degli artt. 23, comma 3, e 43, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011 che, nell'ambito di un articolato quadro normativo in tema di supporto alle fonti energetiche rinnovabili, prevedono apposite sanzioni da applicarsi nei confronti dei soggetti che forniscono documenti non veritieri o rendono false dichiarazioni per ottenere gli incentivi in questione. Le disposizioni censurate, più in particolare, hanno introdotto una sanzione interdittiva consistente oltre che nel rigetto dell'istanza, anche nell'esclusione dagli incentivi stessi per un periodo di dieci anni dalla data dell'accertamento. Secondo la Corte, tale misura interdittiva risulta essere eccentrica rispetto al perimetro dell'intervento disegnato dalla legge di delega (l. 96 del 2010) che, in tema di infrazioni, all'art. 2 ha previsto, tra i criteri direttivi, unicamente l'esercizio del potere di irrogare sanzioni penali o amministrative, limitando queste ultime solo a quelle di tipo pecuniario; essa, inoltre “– incidendo sull'esercizio della libertà di iniziativa economica privata imprenditoriale (in un settore di attività particolarmente legato al sostegno di incentivi), nei confronti di un'ampia platea di soggetti e per un periodo di tempo particolarmente rilevante, in termini di rigido automatismo e di non graduabilità in rapporto al pur variabile contenuto lesivo delle violazioni cui la misura stessa consegue – contraddice manifestamente i principi di proporzionalità ed adeguatezza ai quali il legislatore delegante voleva, viceversa, conformata la risposta alle infrazioni alle disposizioni dei decreti attuativi commesse dagli operatori del settore”.

5.1.11.3. La delega per la revisione della disciplina contabile delle università

La sentenza n. **104** si è occupata della riforma del sistema universitario prevista nella legge delega n. 240 del 2010 e nel relativo decreto legislativo di attuazione n. 49 del 2012, con specifico riferimento alla revisione della disciplina concernente la contabilità e all'introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso – calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università – cui collegare l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnata. La Corte ha dichiarato non fondata una prima censura basata sull'asserita mancanza dei principi e dei criteri direttivi per l'esercizio della delega in quanto l'art. 5, commi 1, lett. b), e 4, lett. f), della legge n. 240 del 2010 si limiterebbe a definire solo l'oggetto della delega, vale a dire l'introduzione del costo standard, la definizione di indici per la quantificazione del costo standard, la definizione della percentuale del Fondo per il finanziamento ordinario per le università (FFO) da attribuire sulla base di tale criterio. Per la Corte, infatti, anche se le previsioni censurate risultano essere scarse nel delineare l'istituto del costo standard, ha escluso il suddetto vizio in quanto, lette complessivamente anche con altre disposizioni e con le finalità perseguite con la delega, è possibile “delineare l'alveo entro il quale può esprimersi la discrezionalità del legislatore delegato, indubbiamente ampia con riguardo alla specifica fisionomia del costo standard”.

5.1.11.4. La delega in materia di depenalizzazione (la mancata depenalizzazione dei reati del codice penale puniti con sola pena pecuniaria)

La sentenza n. **127** ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità, sollevate in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 76 e 77 Cost., degli artt. 1, comma 3, e 8, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016 che, nell'attuare la delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 67 del 2014, è volto alla trasformazione in illeciti amministrativi di una serie di reati individuati sia genericamente, in base al tipo di trattamento sanzionatorio (cosiddetta depenalizzazione “cieca”, relativa ai reati per i quali è prevista la sola

pena della multa o dell'ammenda, con l'eccezione dei reati riconducibili ad un elenco di specifiche materie), sia nominativamente (con riferimento a specifiche condotte ritenute non più meritevoli di pena). In particolare, le doglianze del giudice remittente sono state incentrate sul fatto che il legislatore delegato ha escluso dalla depenalizzazione (art. 1, comma 3) i reati contemplati dal codice penale, come quello di cui all'art. 392 cod. pen. oggetto del giudizio principale. La Corte ha ritenuto, innanzitutto, non sussistente l'asserita violazione dell'art. 76 Cost. per contrasto coi principi e criteri direttivi della legge delega e inconferente – come da ultimo evidenziato dalla sentenza n. 250 del 2016 – il riferimento all'art. 77 Cost., che determina, del pari, la non fondatezza della relativa questione (sentenze n. 84 del 2017 e n. 44 del 2016). In particolare, è stato sottolineato che, seppur la scelta di escludere dalla depenalizzazione i reati del codice penale puniti con pena pecuniaria non trova riscontro esplicito nella legge delega, dal complessivo tenore testuale rimane incerto il contenuto normativo su tale aspetto. Al riguardo la Corte ha ricordato che “il contenuto della delega legislativa, e dei suoi principi e criteri direttivi, deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano”, ribadendo che “la delega non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge di delega” e che “l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della legge delega (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013)”. Inoltre, “la rilevata esistenza di oggettive incertezze nella stessa ricostruzione del coerente significato di taluni principi e criteri direttivi accentua la responsabilità del legislatore delegato, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla legge delega (sentenza n. 278 del 2016), senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa (sentenze n. 229 del 2014, n. 134 del 2013 e n. 272 del 2012)”. Tali aspetti, in particolare, assumono “peculiare crucialità quando, come accade nella presente fattispecie, siano in questione scelte di politica criminale compiute dal Parlamento, nel senso della depenalizzazione di alcune fattispecie di reato. In tal caso, il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost., e quindi sulle modalità di esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegata, è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge sancito, in materia penale, dall'art. 25, secondo comma, Cost., che attribuisce al Parlamento funzione centrale, tanto nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili (sentenza n. 5 del 2014), quanto nella selezione delle materie da depenalizzare”. Alla luce di tali considerazioni e del parere fornito dalla competente Commissione parlamentare – che, seppur non vincolante (sentenze n. 250 del 2016 e n. 173 del 1981), “costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002)” (v. anche la sentenza n. 47 del 2014) – la Corte ha concluso ritenendo che “la consapevole scelta del legislatore delegato di interpretare i principi e i criteri direttivi della delega nel senso che le fattispecie di reato inserite nel codice penale, punite con sola pena pecuniaria, sono escluse dalla depenalizzazione, ha costituito 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”. Quanto all'art. 3 Cost., infine, la questione è stata ritenuta inammissibile in quanto il rimettente si è limitato a riproporre, sotto altre forme, la stessa censura risultata non fondata, avendola, quindi, prospettata in termini assertivi ed apodittici.

5.2. La decretazione d'urgenza

5.2.1. La pregiudizialità della censura sul corretto esercizio della funzione normativa primaria

“Secondo un ordine di pregiudizialità deve essere preliminarmente esaminata la questione [...] proposta [...] in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. Tale questione presenta infatti pregiudizialità logico-giuridica, giacché investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria. Quindi, la sua eventuale fondatezza eliderebbe in radice il contenuto precettivo delle norme impugnate, determinando l'assorbimento delle questioni sollevate in riferimento ad altri parametri costituzionali (sentenze n. 154 del 2015, n. 220 del 2013, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 93 del 2011 e n. 293 del 2010)”. Così la sentenza n. **169**.

5.2.2. I presupposti costituzionali

“[Sulla] mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza, occorre ricordare come questa Corte, con orientamento costante, abbia affermato che il proprio sindacato è circoscritto «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 relativa valutazione” (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010; n. 128 del 2008; n. 171 del 2007)» (sentenza n. 10 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 287 del 2016). [...] Quanto [al] requisito di immediata applicabilità delle disposizioni censurate, occorre ricordare che l’art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 prescrive (...) che «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» e che «[l’]art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 [...] pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost.» (sentenze n. 220 del 2013 e n. 22 del 2012). [...] «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un’immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sentenza n. 16 del 2017). [...] quanto al [requisito] di omogeneità e coerenza della normativa impugnata, secondo la giurisprudenza costituzionale «il riconoscimento dell’esistenza dei presupposti fattuali, di cui all’art. 77, secondo comma, Cost., [si ricollega] ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall’intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all’unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza n. 22 del 2012)”. Così la sentenza n. **170**.

5.2.3. Il difetto di omogeneità tra decreto legge e legge di conversione

“È stato già affermato che la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa «in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si manifesta solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente “estrane” o addirittura “intruse”, cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione» (sentenza n. 251 del 2014; in senso conforme, sentenza n. 145 del 2015)”. Così la sentenza n. **169**.

5.2.4. La sindacabilità dei presupposti

“secondo la giurisprudenza di questa Corte, la sindacabilità in relazione all’art. 77 Cost., della scelta del Governo di intervenire con decreto-legge va limitata ai soli casi di evidente mancanza dei presupposti in questione o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 287 e 133 del 2016; n. 10 del 2015; ordinanza n. 72 del 2015)”. Così la sentenza n. **236**.

5.2.5. La portata immediatamente precettiva del decreto legge

È “principio di recente enunciato da questa Corte, [quello] secondo cui «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un’immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sentenze n. 170 e n. 16 del 2017)”. Così la sentenza n. **236**.

5.2.6. Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)

5.2.6.1. Il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche

La sentenza n. **16** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014, sul contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, sollevata – in riferimento agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per EDU, e all’art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull’Unione europea. La norma censurata, allo scopo di pervenire ad una più equa distribuzione degli oneri tariffari fra le diverse categorie di consumatori elettrici, rimodula la tariffa incentivante relativamente agli impianti di portata eccedente i 200 kW. Più precisamente, si prevede la riduzione della tariffa incentivante nella misura

dal 6 all'8 per cento (per gli impianti di potenza nominale, rispettivamente, da 200 a 500, da 500 a 900, ovvero superiore a 900 kW), ferma restandone l'erogazione ventennale; in alternativa, è lasciata al titolare dell'impianto una diversa duplice opzione: quella, cioè, di bilanciare la riduzione dell'incentivo con il prolungamento, per ulteriori quattro anni, del periodo di sua erogazione, ovvero quella di affiancare ad un primo periodo di riduzione della tariffa incentivante un periodo successivo di suo incremento in «egual misura». La rimodulazione della tariffa, così articolata, è, inoltre, accompagnata da benefici compensativi, come la possibilità per i fruitori delle tariffe rimodulate di accedere a finanziamenti bancari per un importo massimo pari alla differenza tra l'incentivo attuale e l'incentivo rimodulato (art. 26, comma 5), o come la cessione degli incentivi ad un «acquirente selezionato tra i primari operatori finanziari europei» (art. 26, commi 7 e seguenti). Nell'intenzione del legislatore, pertanto, gli investimenti resterebbero salvaguardati dalla gradualità della rimodulazione, dalle varietà delle opzioni previste dalla legge e dalle misure compensative (che consentono di attenuare l'incidenza economica della riduzione dell'incentivazione), restandone assicurata l'equa remunerazione. La censura di violazione dell'art. 77 Cost. – che la Corte dichiara essere logicamente pregiudiziale rispetto ad ogni altra doglianza – è motivata sulla base della «circostanza che, pur rinvenendosi nel titolo del d.l. n. 91 del 2014 il riferimento al “rilancio e [al]lo sviluppo delle imprese” e al “contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche”, nel preambolo del provvedimento non si rinviene tuttavia esplicitazione di tali punti», sicché alle disposizioni censurate – in quanto eterogenee ed eccentriche rispetto al contenuto ed alle finalità del menzionato decreto – non potrebbero riferirsi i presupposti della straordinaria necessità ed urgenza, che legittimano l'adozione del decreto-legge. La Corte respinge la censura, così argomentando: “Non si vede, infatti, quale rilievo possa attribuirsi al dato formale della mancata esplicitazione, nel preambolo, degli obiettivi (pur espressamente indicati nel titolo) relativi al rilancio dell'impresa ed al contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, una volta che l'intero (omogeneo) capo III del d.l. n. 91 del 2014 – rubricato «Disposizioni urgenti per le imprese» – contiene ben quattordici articoli (dal 23 al 30 sexies) dedicati al settore delle energie, ed all'interno di questo si colloca, appunto, il censurato art. 26 che (come indicato nell'incipit del suo comma 1) proprio quegli obiettivi si propone di realizzare nello specifico ambito delle energie prodotte da impianti fotovoltaici, in piena coerenza, quindi, con lo scopo unitario della «crescita economica», che accomuna i plurimi interventi operati dal decreto in esame, relativi a materie, se pur diverse, del pari, però, richiedenti rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare (*ex plurimis*, sentenze n. 22 del 2012, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007). Neppure è poi fondato il rilievo per cui il decreto-legge conterrebbe «anche misure che non sono “di immediata applicazione”, come sancito dall'articolo 15, comma 3, l. n. 400/88», quali quelle sulla cedibilità di quota dell'incentivo ad un acquirente selezionato e sul recesso dai contratti di finanziamento (commi da 7 a 12 del citato art. 26), perché l'obiettivo immediato del decreto legge, con la rimodulazione delle incentivazioni sulla base dell'opzione effettuata dall'operatore e comunque, in caso negativo, con l'imposizione *ex lege* di una delle tre alternative, è d'immediata applicazione e ne realizza di per sé la finalità. E ciò a prescindere dalla considerazione che la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito”. *Per l'esame degli altri profili di censura si veda in: I rapporti economici, L'iniziativa economica, La rimodulazione, per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW, delle tariffe incentivanti.*

5.2.6.2. I compensi variabili degli avvocati dello Stato e delle pubbliche amministrazioni

La sentenza n. 236 ha esaminato plurime questioni, promosse da diversi Tribunali regionali amministrativi, relative all'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, che ha modificato la disciplina dei compensi variabili del personale dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni (r.d. n. 1611 del 1933, art. 21). In tutti i giudizi *a quibus* i ricorrenti sono avvocati o procuratori dello Stato che agiscono per il riconoscimento del diritto ai compensi maturati per le prestazioni rese in favore dell'amministrazione patrocinata, fondando la relativa pretesa sul regime normativo anteriore alla novella. Una prima censura è riferita all'art. 77, secondo comma, Cost. in quanto detta norma avrebbe realizzato una riforma strutturale del trattamento economico spettante agli avvocati dello Stato, utilizzando lo strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. La Corte dichiara la censura non fondata in quanto: A) le disposizioni appaiono coerenti rispetto al decreto-legge che le contiene, come già evidenziato con la sentenza n. 133 del 2016, resa sul medesimo decreto-legge. Infatti, l'ampio preambolo che precede il provvedimento motiva la straordinaria urgenza, giustificando la necessità di intervenire anche in considerazione dell'esigenza di «[...] emanare disposizioni volte a favorire la più

razionale utilizzazione dei dipendenti pubblici». All'interno di questa cornice finalistica, si inserisce, con adeguata coerenza, l'articolo impugnato, collocato nel Titolo I, denominato «Misure urgenti per l'efficienza della p.a. e per il sostegno dell'occupazione» e più precisamente all'interno del Capo I di tale Titolo, recante la rubrica «Misure urgenti in materia di lavoro pubblico». La Corte evidenzia, altresì, per sottolineare il coerente raccordo tra il censurato art. 9 e le premesse della decretazione d'urgenza che la novella tiene conto della crisi economico-finanziaria presente al momento dell'emanazione e persegue, come reso palese dalla relazione illustrativa predisposta dal Governo, la finalità di una revisione della spesa pubblica in uno dei settori di maggiore rilievo della stessa, quello inerente al costo per il personale della pubblica amministrazione. Inoltre, non sussiste disomogeneità tra la norma impugnata e le altre del titolo e del capo di riferimento, il quale reca altre misure di revisione della spesa concernenti il personale. B) la congiuntura economica e finanziaria nella quale la disposizione è stata dettata consentono di escludere che nella specie possa ritenersi insussistente il presupposto della straordinaria necessità e urgenza. C) le norme censurate non hanno realizzato una riforma organica e di sistema non compatibile con la decretazione d'urgenza, in quanto esse incidono, senza peraltro neutralizzarla integralmente, soltanto sulla parte variabile del trattamento economico, senza intaccare lo stipendio tabellare, che costituisce il nucleo del relativo profilo retributivo. D) non è manifestamente irragionevole la scelta della decretazione d'urgenza a causa della mancata indicazione dell'entità del risparmio di spesa nella relazione tecnica di accompagnamento al decreto-legge n. 90 del 2014. La variabilità dei compensi in oggetto impone infatti di valutare a consuntivo l'effettiva portata dell'intervento, giustificando a monte una certa indeterminatezza di contenuto del relativo risparmio di spesa. E) non rileva che la disposizione impugnata, al comma 8, subordini l'applicabilità della novella (nella sola parte relativa alla ripartizione del "riscosso") all'adeguamento dei regolamenti e dei contratti collettivi di riferimento. Infatti, la novella mantiene la portata immediatamente precettiva - alla luce del principio di recente enunciato, secondo cui «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito» (sentenze n. 170 e n. 16 del 2017) - tenuto conto sia dei tempi estremamente contenuti entro i quali le amministrazioni e le parti interessate dovevano procedere a siffatti adeguamenti (tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione), sia della stringente previsione correlata al mancato rispetto di tale termine (il blocco integrale della ripartizione del "riscosso" a far data dal 1° gennaio 2015).

5.2.6.3. Il taglio delle spese del servizio sanitario nazionale

«È stato già affermato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa «in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si manifesta solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente "estrane" o addirittura "intruse", cioè tali da interrompere, in parte qua, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione» (sentenza n. 251 del 2014; in senso conforme, sentenza n. 145 del 2015)». Sulla base di tale insegnamento la sentenza n. **169** ha dichiarato non fondata la censura dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 proposta dalla Regione Liguria in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., così motivando: «Nel caso in esame non sussiste l'ipotesi di disomogeneità evocata, vista la comune "natura finanziaria" delle disposizioni contenute nell'originario decreto-legge e nella legge di conversione. La modifica, a seguito del maxi-emendamento, del titolo del decreto-legge (divenuto: «Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali» a fronte della originaria formulazione «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali») non lede il parametro evocato sotto il profilo della necessaria omogeneità del contenuto del decreto-legge, costituendo una semplice specificazione dell'oggetto del provvedimento di urgenza. Infatti nella «materia di enti territoriali» (locuzione contenuta nella prima formulazione) rientrano in astratto anche le questioni afferenti alle spese del servizio sanitario nazionale, che – oltretutto – costituiscono parte maggioritaria del bilancio delle Regioni. Tale assunto è confermato da altri elementi testuali: a) l'art. 9 del decreto-legge è rubricato «Disposizioni concernenti le regioni e in tema di sanità ed università»; b) nella premessa del decreto viene esplicitata «la necessità e l'urgenza di specificare ed assicurare il contributo alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali, come sancito nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella riunione del 26 febbraio 2015»; c) la situazione di indefettibile urgenza risulta obiettivamente dal quadro

finanziario dell'originario intervento relativo al concorso della sanità alle misure di contenimento della finanza pubblica, incidenti sull'esercizio finanziario allora in corso”.

5.2.6.4. La nuova disciplina delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi

Il sindacato della Corte è circoscritto “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 relativa valutazione” (sentenze nn. 287 del 2016, 10 del 2015, 22 del 2012, 93 del 2011, 355 e 83 del 2010, 128 del 2008, 171 del 2007). L’art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 (il quale prescrive che i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo), “pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità (...), costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 Cost.” (sentenze nn. 220 del 2013 e 22 del 2012). La straordinaria necessità ed urgenza “non postula inderogabilmente un’immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito” (sentenza n. 16 del 2017). Il “riconoscimento dell’esistenza dei presupposti fattuali, di cui all’art. 77, secondo comma, Cost., si ricollega ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall’intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all’unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare” (sentenza n. 22 del 2012). Tali insegnamenti sono stati richiamati dalla sentenza n. 170 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Lombardia in riferimento all’art. 77, secondo comma, Cost. – dell’art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 recante la nuova disciplina delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi. “Considerati la notoria situazione di crisi economica sistemica, il tenore delle disposizioni censurate e la *ratio* che le ispira”, “consistente nella finalità di valorizzare le risorse energetiche nazionali, consentire il raggiungimento degli obiettivi della strategia energetica, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese e sbloccare gli investimenti privati nel settore”, non sono state riscontrate né la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza né l’irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione. Inoltre, le disposizioni sono risultate di immediata e diretta applicabilità perché, “lungi dal perseguire finalità programmatiche, hanno un contenuto qualificatorio (strategicità, indifferibilità ed urgenza, pubblica utilità attribuita alle attività ed ai relativi titoli abilitativi), regolano il procedimento di adozione di uno strumento di pianificazione delle attività minerarie, allocano quello di valutazione di impatto ambientale (VIA), prevedono le condizioni e le modalità per il rilascio del titolo concessorio unico ed il suo subentro ai titoli minerari precedenti, disciplinano il procedimento di autorizzazione di progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti. Si tratta di disposizioni che, nell’assoluta maggioranza dei casi, non richiedono l’adozione di ulteriore normativa”. Infine, esse sono state ritenute “omogenee per *ratio* al contenuto dell’intero decreto-legge” il quale – “nonostante la diversità dei settori in cui interviene” e la sua riconducibilità alla categoria dei “provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo”, annoverati tra gli “atti [...] che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell’omogeneità” (sentenza n. 32 del 2014) – reca una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita. La sentenza n. 244 del 2016 ha, in proposito, affermato che le molteplici disposizioni che compongono il decreto, “ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo, essendo tutte preordinate all’unitario obiettivo di accelerare e semplificare la realizzazione e la conclusione di opere infrastrutturali strategiche, nel più ampio quadro della promozione dello sviluppo economico e del rilancio delle attività produttive. Il decreto (...), dunque, ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appare fornito di una sua intrinseca coerenza”. Il censurato art. 38 è apparso “effettivamente orientato al perseguimento dell’indicato obiettivo, regolando – con intento semplificativo ed acceleratorio – l’attività amministrativa concessoria nel settore degli idrocarburi (anche) con la finalità di sbloccare gli investimenti privati”; nonché dotato di un “contenuto omogeneo al suo interno, dal momento che si compone di disposizioni che disciplinano organicamente misure volte alla valorizzazione delle risorse energetiche nazionali”.

5.3. La legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost.

5.3.1. Il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali

La sentenza n. 235 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016. Il testo della disposizione impugnata affermava che «lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». La disposizione, dunque, si limitava a prevedere un rinvio alla legge dello Stato, mentre l'art. 81, sesto comma, Cost. in materia richiede l'intervento di una cosiddetta legge rinforzata (legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale). La Corte ricorda che la legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, è una legge rinforzata, ossia, come la precedente, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Il nuovo testo dell'art. 81, sesto comma, Cost. prevede che: «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»; a sua volta, l'art. 5 della menzionata legge costituzionale n. 1 del 2012 specifica nel dettaglio l'oggetto della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., menzionando tra l'altro esplicitamente al suo comma 1, lettera *g*), «le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi [di] eventi eccezionali [...], anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali». In attuazione delle suddette previsioni di rango costituzionale è stata originariamente approvata la legge rinforzata n. 243 del 2012, il cui art. 1, comma 2, ribadisce che «La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione». Successivamente, il legislatore è intervenuto a modificare la legge n. 243 del 2012, approvando, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, la legge n. 164 del 2016. Pertanto, la disposizione impugnata, contenuta nella legge n. 164 del 2016, è stata approvata in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost., i quali, come già chiarito nella sentenza n. 88 del 2014, trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (cosiddetto Fiscal Compact). Tuttavia, l'impugnato art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, a differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, non individua esso stesso alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento. La disposizione si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali – dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria. Né potrebbe affermarsi che la legge rinforzata non deve farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, potendo alcuni suoi contenuti essere specificati da altre fonti. Infatti, nel caso di specie, la nuova disciplina non solo non detta alcuna modalità attraverso cui debba esplicarsi il concorso statale, ma essa è altresì priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura «legge dello Stato», così contravvenendo palesemente al dettato costituzionale.

5.3.2. Il concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico

La sentenza n. 237 ha dichiarato non fondate diverse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 164 del 2016, che ha modificato l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, prospettate in via principale da più Regioni. L'art. 12, inserito nel Capo IV della legge (dedicato all'«Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico»), disciplina il «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico». La nuova disciplina, come modificata dalla disposizione impugnata, prevede: «[l]e regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità

del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» (art. 4, comma 1, lettera *a*); 1 «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» (art. 4, comma 1, lettera *b*). Inoltre, l'art. 4, comma 1, lettera *c*), ha abrogato l'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2014, stabiliva: «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato». Specificamente sull'asserita violazione della riserva di legge rinforzata, la Corte dichiara non fondata la prima delle questioni sollevate sull'art. 4, comma 1, in quanto, da un lato, la riserva di legge rinforzata – invocata dalle ricorrenti – deve essere considerata relativa e, dall'altro lato, l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dalla disposizione impugnata, presenta un contenuto sufficiente a soddisfare la riserva relativa. Chiarisce la Corte: «Quanto al primo profilo, è opportuno ricordare che, in base all'art. 81, sesto comma, Cost. (come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), «[i]l contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». L'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012 dispone poi che la legge rinforzata prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost. disciplina «le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni». Mentre l'art. 81, sesto comma, Cost., non riguardante specificamente gli enti territoriali, ha una formulazione chiaramente corrispondente alla previsione di una riserva relativa («le norme fondamentali e i criteri»), l'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, è meno chiaro sotto questo profilo, ma va anch'esso inteso nel senso di istituire una riserva relativa di legge rinforzata. Infatti, se, dal punto di vista letterale, il riferimento alle «modalità» non è risolutivo, dal momento che la loro disciplina può avere gradi diversi di determinatezza e può essere solo parzialmente fissata nella legge rinforzata, dal punto di vista logico la natura della materia rende implausibile imputare al legislatore costituzionale la volontà di istituire una riserva assoluta di legge rinforzata. La materia finanziaria si colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento. Si può osservare al riguardo che non a caso la parte finanziaria degli statuti speciali è modificabile con legge ordinaria (previo accordo con la singola regione). Non sarebbe perciò logico irrigidire totalmente in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico. E, d'altro canto, il rinvio alla legge ordinaria era già previsto nel testo originario dell'art. 12, comma 1, della legge n. 243 del 2012. Chiarito ciò, sotto l'altro profilo, l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dall'art. 4 della legge n. 164 del 2016, presenta un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata. L'art. 12 non si risolve infatti nella mera ripetizione dell'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, ma contiene, al comma 2, due elementi aggiuntivi rispetto alla norma costituzionale, che hanno la funzione di precisarne condizioni e modalità di applicazione: il riferimento all'«andamento del ciclo economico», di cui è prescritto che si debba tener conto, e l'indicazione delle modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico («versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato»). Questo secondo elemento, in particolare, rende l'art. 12 idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata, dato che l'art. 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012 prescrive proprio l'indicazione delle «modalità» del concorso alla sostenibilità del debito pubblico». Per l'esame delle ulteriori tre questioni si veda la medesima voce nella sezione *L'ordinamento dello Stato – La finanza pubblica* e nella sezione *Le autonomie territoriali – L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*.

5.4. La riserva di legge

5.4.1. Le prestazioni patrimoniali imposte

5.4.1.1. I principi

“Secondo l’orientamento affermatosi nella giurisprudenza di questa Corte sin dagli inizi della sua attività, l’art. 23 Cost., «prescrivendo che l’imposizione di una prestazione patrimoniale abbia “base” in una legge [...] implica che la legge non lasci all’arbitrio dell’ente impositore la determinazione della prestazione. È necessario, cioè, che la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell’ente impositore nell’esercizio del potere attribuitogli» (sentenza n. 36 del 1959). In continuità con questa impostazione, costantemente seguita dalla copiosa giurisprudenza in materia, anche di recente si è ribadito che la riserva di legge stabilita dall’art. 23 Cost. ha carattere relativo e consente di lasciare all’autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie. Peraltro, la legge non può 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». La fonte primaria deve, invece, stabilire sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dai pertinenti precetti legislativi (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011). Con particolare riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, la Corte ha precisato che il legislatore deve indicare compiutamente «il soggetto e l’oggetto della prestazione imposta, mentre l’intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa – considerata nella complessiva disciplina della materia – razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell’onere imposto al soggetto nell’interesse generale» (sentenza n. 34 del 1986). Come si evince dal richiamo alla «complessiva disciplina della materia», questa Corte ritiene di dover apprezzare il rispetto della riserva relativa di legge di cui all’art. 23 Cost. prendendo in considerazione l’intero sistema delle norme in cui ciascuna prestazione s’inscrive. Già in passato, eventuali carenze della singola disposizione di legge sono state colmate attraverso una interpretazione sistematica del tessuto normativo, complessivamente considerato, in cui essa si innesta e dal quale sono stati tratti, anche per implicito, gli elementi essenziali dell’imposizione (ad esempio, i soggetti passivi di un tributo: sentenza n. 56 del 1972). Inoltre, poiché la *ratio* della riserva di legge di cui all’art. 23 Cost. è contenere la discrezionalità dell’amministrazione e prevenirne gli arbitrii «a garanzia della libertà e proprietà individuale» (sentenza n. 70 del 1960), questa Corte ha altresì affermato che l’eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali (sentenza n. 83 del 2015) aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici. In questa logica, è stato dato rilievo alla previsione di determinati «elementi o moduli procedurali» (sentenza n. 435 del 2001) che consentano la collaborazione di più enti o organi (sentenze n. 157 del 1996 e n. 182 del 1994) – specie se connotati da competenze specialistiche e chiamati a operare secondo criteri tecnici, anche di ordine economico (sentenze n. 215 del 1998, n. 90 del 1994 e n. 34 del 1986) – o anche la partecipazione delle categorie interessate (sentenza n. 180 del 1996). La possibilità di valorizzare le forme di legalità procedurale previste dalla legge, ai fini della valutazione del rispetto dell’art. 23 Cost., vale, in particolare, nei settori affidati ai poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti, quando vengano in rilievo profili caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica. In questi casi, la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti”. Così la sentenza n. 69.

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il carattere relativo della riserva di legge prevista dall’art. 23 Cost. permette di ritenere che spetta all’autorità amministrativa un ampio margine nella delimitazione della fattispecie impositiva e, tuttavia, resta ferma la necessità della fonte primaria, che non può essere relegata «sullo sfondo», né essere formulata quale prescrizione normativa «in bianco» (sentenza n. 83 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 69 del 2017). La norma primaria deve dunque stabilire, anche se non in dettaglio, i contenuti e i modi «dell’azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini» (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011). La riserva di legge dell’art. 23 Cost. esige che la

norma rechi la fissazione di «sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa» (sentenza n. 350 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2003) e definisca chiaramente «la concreta entità della prestazione imposta» (ex plurimis, le richiamate sentenze n. 69 del 2017, n. 83 del 2015, n. 115 del 2011)”. Così la sentenza n. **174**.

“...come la Corte costituzionale ha anche di recente ricordato (sentenze n. 69 del 2017 e n. 83 del 2015) – la riserva di legge di cui al citato art. 23 Cost. ha carattere relativo: conseguentemente, la legge, pur non potendo limitarsi a conferire un potere regolativo attraverso una “norma in bianco”, rispetta la riserva quando determina sufficienti criteri direttivi e traccia le linee generali della disciplina. Con riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, il rispetto della riserva relativa di cui all’art. 23 Cost. si traduce nell’onere per il legislatore di indicare compiutamente il soggetto e l’oggetto della prestazione imposta, mentre l’intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa – considerata nella complessiva disciplina della materia – razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell’onere imposto al soggetto nell’interesse generale (da ultimo, sentenza n. 69 del 2017, esemplificativa di un orientamento costante). In applicazione dei suddetti principi questa Corte, con la richiamata sentenza n. 69 del 2017, ha di recente ritenuto non illegittimo analogo (ma più ampio) potere regolamentare riconosciuto all’Autorità per i trasporti”. Così la sentenza n. **269**.

5.4.1.2. Il contributo per il funzionamento dell’AGCM, a carico degli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro

Come ricordato anche dalle sentenze nn. 69 del 2017 e 83 del 2015, la riserva di legge di cui all’art. 23 Cost. ha carattere relativo: “la legge, pur non potendo limitarsi a conferire un potere regolativo attraverso una norma in bianco, rispetta la riserva quando determina sufficienti criteri direttivi e traccia le linee generali della disciplina. Con riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, il rispetto della riserva relativa di cui all’art. 23 Cost. si traduce nell’onere per il legislatore di indicare compiutamente il soggetto e l’oggetto della prestazione imposta, mentre l’intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa – considerata nella complessiva disciplina della materia – razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell’onere imposto al soggetto nell’interesse generale”. Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **269** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in relazione all’art. 23 Cost., dell’art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990 (aggiunti dal d.l. n. 1 del 2012), i quali hanno ridisegnato il sistema di finanziamento dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). Il comma 7-ter dispone che, all’onere derivante dal funzionamento di AGCM, si provveda, a partire dal 2013, mediante contributi, nella misura dello 0,08 per mille del fatturato risultante dall’ultimo bilancio approvato, con la previsione di una soglia massima della contribuzione (non superiore a cento volte il minimo stabilito), dovuti dalle società di capitale che abbiano realizzato ricavi totali superiori a cinquanta milioni di euro. Il comma 7-quater prescrive che, dal 2014, il contributo è versato, entro il 31 luglio di ogni anno, direttamente all’Autorità con le modalità da essa determinate; e che eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione possono essere decise dall’Autorità con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato prima dell’adozione della delibera, ferma restando la predetta soglia massima. La normativa predetermina “il soggetto e l’oggetto della prestazione patrimoniale imposta; l’ammontare del contributo per il 2013 e, per gli anni successivi, la fissazione di limiti quantitativi all’esercizio del potere di variazione dell’entità del contributo, imponendo un limite massimo percentuale di variazione (dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all’adozione della delibera); mantiene fermo, in ogni caso, il tetto massimo stabilito direttamente dal legislatore. Il potere di variazione è finalizzato a contenere la contribuzione nei limiti necessari alla copertura degli effettivi costi di funzionamento dell’ente, ricavabili dal bilancio di esercizio. A tale scopo si deve orientare – e, in concreto, risulta essersi orientata – la discrezionalità dell’amministrazione”.

5.4.2. La riserva di legge per la disciplina del potere sostitutivo per l'attuazione della legge rinforzata n. 243 del 2012 (e n. 164 del 2016)

La sentenza n. 252 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, prevede «, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano». La disposizione recitava: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato». Il testo originario dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012 (su cui è intervenuta la sentenza n. 88 del 2014) prevedeva: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo». La questione, dunque, riguarda la rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato. La Corte riconosce che la previsione impugnata, nel rimettere ad un decreto le modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato in relazione all'inerzia o ritardo delle Regioni o delle Province ad autonomia speciale, lede i principi enunciati dall'art. 120, secondo comma, Cost. Tale disposizione introduce una riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo, disciplina che in effetti è stata adottata con l'art. 8 della legge n. 131 del 2003. E, infatti, alla stregua di tale chiaro disposto costituzionale, la Corte ha più volte affermato (sentenze n. 338 del 1989 e n. 177 del 1988) che le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge.

5.5. La legge retroattiva

5.5.1. La norma di interpretazione autentica

«...va ribadito (*ex plurimis*, sentenza n. 314 del 2013) che «va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo». Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (in termini, oltre al precedente già citato, anche le sentenze n. 271 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 170 del 2008)». Così la sentenza n. 73.

5.5.2. Norme di interpretazione autentica e norme innovative con efficacia retroattiva

«Questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso della sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica – retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso – e norme innovative con efficacia retroattiva. Ciò che assume rilievo, piuttosto, è la compatibilità di tali disposizioni con il divieto di retroattività che, «pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata riservata dall'art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale» (*ex plurimis*, sentenza 156 del 2014). Al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, 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. 170 del 2013, che riassume sul tema le costanti indicazioni di principio espresse dalla Corte). Questa Corte ha, pertanto, individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la

coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010). L'affermazione di principio in forza della quale la distinzione tra norme interpretative e disposizioni retroattive deve ritenersi priva di rilievo al fine che occupa merita, tuttavia, una ulteriore precisazione. In più occasioni, infatti, avuto riguardo alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, questa Corte ha ritenuto che la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata (in tal senso, sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011). Per contro, l'individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità che cade sulle norme retroattive. Se, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza « [...] sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari» (sentenza n. 170 del 2008)». Così la sentenza n. 73.

5.5.3. Il privilegio a favore dei crediti dello Stato per le imposte dirette sul prezzo degli immobili esecutati

La sentenza n. 176 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, dell'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011 che, modificando l'art. 2776 cod.civ., ha previsto l'applicabilità anche ai crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto della previsione introdotta in base alla quale i crediti dello Stato indicati dal primo comma dell'art. 2752 cod. civ, ossia quelli per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta dirette, sono collocati sussidiariamente, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili con preferenza rispetto ai crediti chirografari. La Corte, dopo aver ricordato che con sentenza n. 170 del 2013 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 37, ultimo periodo, e del connesso comma 40 dell'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011 in considerazione degli effetti che le norme finivano per produrre sul processo esecutivo, ha esteso il ragionamento anche alla disposizione censurata. Identici, infatti, sono gli effetti prodotti, cioè “di indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, e di orientamento della soddisfazione dei crediti tributari in favore dello Stato a detrimento del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale che lo giustifichino”.

5.5.4. I compensi variabili degli avvocati dello Stato e delle pubbliche amministrazioni

“...benchè non sussista il divieto di irretroattività della legge, in quanto previsto dall'art. 25 Cost. soltanto per la legge penale, la facoltà del legislatore ordinario di modificare *in peius* la disciplina concernente i diritti soggettivi perfetti relativi a rapporti di durata richiede che la stessa sia giustificata da esigenze di assoluto rilievo, tali da imporre sacrifici eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso” [...] Non diversamente da quanto accade per i diritti, anche in caso di novità normativa destinata ad incidere su aspettative giuridicamente qualificate legate a rapporti di durata, occorre (...) valutare, *ex art. 3 Cost.*, ragionevolezza e proporzione della novella nell'ottica del necessario bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti (sentenza n. 203 del 2016). Secondo l'ormai costante orientamento di questa Corte (*ex multis*, da ultimo, sentenza n. 16 del 2017), in termini non diversi da quanto elaborato sul tema dalla Corte EDU, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto. La tutela dell'affidamento non comporta, tuttavia, che nel nostro sistema costituzionale sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modificano sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Tali disposizioni, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono tuttavia trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica”. Così la sentenza n. 236, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 4 e 8 dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 - che ha modificato la disciplina dei compensi variabili del personale dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni (r.d. n. 1611 del 1933, art. 21) – sollevata in base all'assunto che le riduzioni apportate dalla novella avrebbero efficacia retroattiva e sarebbero destinate ad

incidere negativamente su diritti soggettivi legati a rapporti di durata, con conseguente lesione degli artt. 3, 25 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale. La Corte nel caso di specie, esclude che si tratti di disposizioni retroattive, in quanto le nuove norme sono destinate, considerato il momento di consolidamento della relativa pretesa retributiva, ad operare *ex nunc*, perché dirette a disciplinare situazioni non ancora compiutamente definite all'interno del rapporto lavorativo corrente tra amministrazione e dipendente, situazioni che, in realtà, consistono in un'aspettativa legata al tenore della normativa di riferimento presente al momento della esecuzione della prestazione. La Corte esclude, comunque, che il legislatore, con le disposizioni censurate, abbia realizzato una scelta irragionevole e arbitraria, in quanto: “[l]e limitazioni e decurtazioni imposte dalla normativa censurata trovano una incontrovertita *ratio* nelle già evidenziate esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, maturate in un contesto di necessità e urgenza quale quello indotto dalla grave crisi finanziaria nel cui ambito è intervenuta la novella in contestazione. Assume rilievo anche il settore sul quale le norme in oggetto hanno inciso, quello del lavoro nella pubblica amministrazione, che integra una delle più significative voci di spesa pubblica. [...] In questo contesto di riferimento, in più occasioni questa Corte ha ritenuto non arbitrarie e irragionevoli misure normative dirette a incidere sulla spesa del personale della pubblica amministrazione anche quando l'intervento contestato incideva su diritti maturati nel settore del lavoro pubblico (*ex plurimis*, sentenze n. 304 e n. 310 del 2013)”. A maggior ragione il principio è valido rispetto ad una situazione di aspettativa che, per quanto meritevole di considerazione, non ha di certo lo stesso rilievo ponderale che va invece assegnato alle posizioni giuridiche soggettive pienamente consolidate. Per altri aspetti, la normativa censurata, attraverso la disciplina transitoria, circoscrive il perimetro di incidenza delle disposte decurtazioni; il contenimento della spesa non viene realizzato con riduzioni e limitazioni apportate a carico del solo personale dell'Avvocatura dello Stato ma anche degli altri avvocati dipendenti; le misure adottate non impongono oneri eccessivi alla categoria interessata; le modifiche peggiorative imposte dalla novella non riguardano la voce retributiva legata allo stipendio tabellare, lo stesso corrisposto ai magistrati, la cui adeguatezza fonda, sul versante del relativo trattamento economico, le prerogative di indipendenza e autonomia assicurate dai principi costituzionali. Sulla base delle medesime considerazioni, la Corte esclude anche l'addotta violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in linea con quanto costantemente affermato dalla Corte EDU, secondo la quale le ragioni di contenimento della spesa pubblica integrano il requisito del legittimo interesse generale, che, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo, può giustificare l'ingerenza da parte di un'autorità pubblica nel pacifico godimento dei «beni» tutelati dalla citata disposizione convenzionale, tra questi comprese, soprattutto in materia retributiva e previdenziale, anche le aspettative legittime legate a prestazioni dal contenuto patrimoniale (da ultimo, sentenza 15 aprile 2014, Stefanetti ed altri contro Italia, paragrafo 48). Per altro verso, la stessa Corte riconosce che le autorità nazionali sono generalmente nella migliore posizione per decidere cosa sia di pubblico interesse nell'attuazione degli interventi che, come quello di specie, sono finalizzati alla riduzione della spesa pubblica in ragione della particolare situazione economica in cui sono maturati (sentenza 19 giugno 2012, Khoniakina contro Georgia, paragrafo 76; sentenza 20 marzo 2012, Panfile contro Romania, paragrafi 11 e 21). Conclude la Corte che “non viene messo in crisi, dunque, il ragionevole rapporto di proporzionalità che deve correre tra mezzi impiegati e fini perseguiti. E ciò ancor di più considerando il già evidenziato ampio margine di apprezzamento che la Corte EDU suole riconoscere al singolo Stato nella individuazione sia delle modalità di attuazione delle misure di politica economica o sociale, sia delle conseguenze correlate alla realizzazione degli obiettivi all'uopo fissati, così che, soprattutto in presenza di risorse statali limitate, solo le scelte del legislatore manifestamente prive di ragionevole fondamento possono dar luogo al *vulnus* paventato dai rimettenti (sentenza del 24 giugno 2014, Silverfunghi ed altri contro Italia, paragrafi 103 e 105; sentenza 8 ottobre 2013, Da Conceição Mateus e altro contro Portogallo, paragrafo 22)”. Non sussiste, infine, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 6 CEDU, giacché le disposizioni censurate non danno corpo ad alcuna ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia, e non mirano ad influenzare la definizione giudiziaria di una lite, presupposto oggettivo imprescindibile della tutela garantita dall'art. 6 (Corte EDU, sentenza del 3 settembre 2013, M.C. ed altri contro Italia, paragrafi 49, 50, 52, 53).

5.6. La legge-provvedimento

5.6.1. Il rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale

“Come la giurisprudenza di questa Corte ha già evidenziato, le leggi provvedimento – cui la disciplina

censurata può ascrivarsi – non sono di per sé incompatibili con l’assetto costituzionale, ma devono soggiacere «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (*ex plurimis*, sentenze n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 270 del 2010). La loro legittimità costituzionale va «“valutata in relazione al loro specifico contenuto” (sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995) e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenza n. 137 del 2009)», attraverso l’individuazione «“[de]gli interessi oggetto di tutela e [del]la *ratio* della norma [...] desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010)”. Così la sentenza n. **182**.

5.6.2. La legge-provvedimento della Regione in materia di competenza esclusiva

“Le disposizioni impugnate [...] definiscono la dimensione degli ambiti territoriali in deroga alla disciplina statale, nella forma della legge-provvedimento. Con una previsione di carattere particolare e concreto, infatti, la Regione ha attratto alla sfera legislativa quanto affidato dalla disciplina statale all’autorità amministrativa (sentenze n. 114 del 2017 e n. 214 del 2016). Questa Corte ha più volte ribadito la compatibilità delle leggi-provvedimento con l’assetto dei poteri riconosciuto dalla Costituzione (*ex multis* sentenze n. 114 del 2017, n. 275 del 2013 e n. 270 del 2010), anche se adottate dalle Regioni (sentenze n. 289 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008); ma ha anche evidenziato che allo Stato, nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva, spetta il potere di stabilire la forma e il contenuto della funzione attribuita alla Regione e, in particolare, di vietare che «la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa» (*ex multis* sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2010)”. Così la sentenza n. **173**.

5.6.3. La proroga di titoli minerari in mare già rilasciati

La Corte “ha più volte ribadito la compatibilità della legge provvedimento con l’assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto” (sentenze nn. 275 e 85 del 2013, 143 del 1989), fermo restando che “le leggi provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore” (sentenze nn. 64 del 2014, 20 del 2012, 429 del 2002, 2 del 1997). Così la sentenza n. **114** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Puglia e Veneto in riferimento all’art. 97 Cost. – dell’art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, il quale proroga, per la durata di vita utile del giacimento e nel rispetto degli standard di sicurezza e salvaguardia ambientale, i titoli abilitativi già rilasciati per l’esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette. La norma integra una fattispecie di legge-provvedimento atteso che, “con una previsione di contenuto particolare e concreto, incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all’autorità amministrativa” (sentenza n. 214 del 2016). La denunciata impossibilità di concreta ponderazione degli interessi coinvolti e di esercizio del potere di autotutela da parte dell’amministrazione è effetto consustanziale proprio della natura legislativa rivestita dalla disposizione di proroga.

5.7. La copertura finanziaria delle leggi di spesa

5.7.1. Le fonti di spesa di carattere pluriennale

“...«la “forza espansiva dell’art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost. nei riguardi delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse” [...] costituisce una clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi di carattere finanziario con essa collidenti» (sentenza n. 279 del 2016; nello stesso senso, in precedenza, sentenza n. 70 del 2012)”. Così la sentenza n. **6**, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2016 di approvazione del bilancio di previsione per l’anno 2016 e del bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018, in quanto la manovra di bilancio regionale ha consentito l’autorizzazione, non solo nel bilancio annuale, ma anche in quello pluriennale, di spese in assenza della prescritta copertura finanziaria, non tenendo conto che le operazioni di copertura non possono essere mai disgiunte dai profili giuridici delle componenti attive e passive (esatta individuazione non solo dei flussi finanziari ma anche dei crediti e dei debiti coinvolti nel

necessario bilanciamento economico-finanziario) che sono alla base della sua verifica.

5.7.2. La copertura con rinvio ad esercizi futuri

“In una precedente fattispecie di copertura con rinvio ad esercizi futuri, questa Corte – sempre con riguardo alla Regione autonoma Sardegna – ha affermato che «l’obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991). [...] È per questo che l’art. 81, quarto [ora terzo] comma, della Costituzione, 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. In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri, lede il suddetto principio costituzionale [...]. Un siffatto sistema di copertura mediante crediti non ancora venuti a scadenza contraddice peraltro la stessa definizione di “accertamento dell’entrata”, poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di percepire nell’esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro» (sentenza n. 213 del 2008)”. Così la sentenza n. 6.

5.7.3. I casi relativi ai bilanci regionali

La sentenza n. 6 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost. ed in relazione all’art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011, dell’art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2016 di approvazione del bilancio di previsione per l’anno 2016 e del bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018. La disposizione impugnata evidenzia che il bilancio risulta approvato con una differenza tra entrate e spese di competenza di euro 31.553.438,75, che costituisce “disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata”. La censura del Governo si appunta sull’utilizzo dell’istituto del disavanzo tecnico senza una correlata successiva copertura all’interno della stessa legge regionale cui appartiene la norma impugnata. Preliminarmente, la Corte illustra la disciplina e la natura dell’istituto del “disavanzo tecnico”, da inquadrarsi nella riforma della contabilità degli enti territoriali contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011, finalizzata all’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (*sul punto si veda in: La pubblica amministrazione – La finanza pubblica - L’istituto del “disavanzo tecnico”, quale eccezione al principio generale dell’equilibrio del bilancio, di stretta interpretazione e applicazione*). Ciò posto, riassume le questioni secondo il seguente ordine logico: a) se la normativa disegnata in materia dal d.lgs. n. 118 del 2011 sia essa stessa – con riguardo all’istituto del disavanzo tecnico – conforme all’art. 81, terzo comma, Cost.; b) se la Regione si sia effettivamente discostata dalla norma interposta invocata; c) se l’eventuale scostamento abbia comportato una lesione del richiamato art. 81, terzo comma, Cost. Quanto alla questione sub a), inerente alla conformità della disciplina del disavanzo tecnico all’art. 81, terzo comma, Cost., la Corte afferma che essa può essere risolta in senso positivo solo attraverso una stretta interpretazione della norma interposta invocata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in base alla quale la regola contenuta nel comma 13 dell’art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 va intesa non come un mero raffronto numerico tra componenti contabili, bensì come un documento analiticamente corredato dall’elenco delle singole poste interessate, dalle relative ragioni giuridiche e dalla scadenza delle singole obbligazioni (*sul punto si veda la voce L’istituto del “disavanzo tecnico”, quale eccezione al principio generale dell’equilibrio del bilancio, di stretta interpretazione e applicazione, cit.*). Per quel che concerne l’erronea applicazione dell’art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 da parte della Regione autonoma Sardegna (questione sub b), la Corte afferma che “essa non costituisce un mero vizio formale dell’esposizione contabile, ma risulta strumentale ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall’art. 81, terzo comma, Cost. Infatti la Regione, dopo aver ignorato l’assenza dei presupposti normativi (dimostrazione della eccedenza dei residui reimputati – corredati dalla prova di esistenza del credito e della scadenza – rispetto alla somma dei residui passivi e del fondo pluriennale vincolato) per l’applicazione del disavanzo tecnico, ha rinviato ad imprecisati esercizi successivi la copertura dello stesso, facendo riferimento – con generica espressione – a residui «eccedenti». Ciò, tra l’altro, senza individuare gli estremi dei pretesi crediti e delle relative ragioni giuridiche e temporali in grado di giustificarne l’impiego diacronico”. Specificamente sulla copertura con rinvio ad esercizi futuri, la Corte ricorda di aver già affermato – sempre con riguardo alla Regione autonoma Sardegna – che «l’obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un

esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991). [...] È per questo che l'art. 81, quarto [ora terzo] comma, della Costituzione, 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. In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri, lede il suddetto principio costituzionale [...]. Un siffatto sistema di copertura mediante crediti non ancora venuti a scadenza contraddice peraltro la stessa definizione di "accertamento dell'entrata", poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di percepire nell'esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro» (sentenza n. 213 del 2008)". Infine (questione sub c), la Corte afferma che la norma impugnata risulta costituzionalmente illegittima anche in riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, Cost., indipendentemente dalla violazione della norma interposta precedentemente esaminata, per aver consentito di impegnare le spese in misura superiore al complesso delle entrate relative all'esercizio 2016. Infine, la Corte - in considerazione dell'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale - estende in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 all'intera legge reg. Sardegna n. 6 del 2016, "nelle parti in cui: applica al bilancio 2016 l'istituto del disavanzo tecnico; consente di impegnare somme eccedenti per euro 31.553.438,75 rispetto alle risorse effettivamente disponibili; non prevede l'individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze che dovrebbero compensare tali operazioni (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 279 del 2016, n. 266 e n. 250 del 2013)". Dispone, altresì - in base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013) - che la Regione Sardegna "assuma appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per il riequilibrio del bilancio 2016 e del successivo biennio, nei termini precedentemente individuati (in senso conforme, sentenze nn. 266 e 250 del 2013)".

La sentenza n. 133 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 9, della legge siciliana n. 3 del 2016, promossa dal Governo in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. e trasferita sul testo vigente dell'art. 3, comma 9, della legge regionale n. 27 del 2016. La norma proroga al 31 dicembre 2018 il termine (inizialmente fissato al 31 dicembre 2016) entro cui, nelle more delle procedure di reclutamento speciale transitorio, l'amministrazione regionale è autorizzata a prorogare i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato. Il legislatore regionale ha destinato per la proroga dei contratti per il biennio 2017-2018 specifiche risorse sulla cui inadeguatezza il ricorrente non ha formulato specifiche osservazioni.

5.8. Gli atti normativi secondari

5.8.1. Il regolamento edilizio-tipo da adottarsi in Conferenza unificata

«È errato (...) il presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui lo schema di regolamento-tipo (*n.d.r.* regolamento edilizio-tipo adottato in Conferenza unificata *ex art. 17-bis* del d.l. n. 133 del 2014) integrerebbe gli estremi di una fonte regolamentare, invasiva della potestà riconosciuta alle regioni dalla citata disposizione costituzionale. Questo schema di regolamento-tipo non solo, per quel che qui rileva, difetta dei requisiti formali previsti dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), ma risulta anche privo degli usuali contenuti delle fonti regolamentari, che si traducono, comunque, in norme generali e astratte, anche se di dettaglio, destinate ad innovare l'ordinamento giuridico (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 30 novembre 2016, n. 5036). La procedura ampia e articolata che prelude alla adozione di detto regolamento-tipo è il riflesso della sua particolare natura: esso non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, venendo a completare il principio (fondamentale) contenuto nella disposizione legislativa. Peraltro, come pure precisato da questa Corte, «[l]art. 117, sesto comma, Cost. [...] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, [...] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento» (sentenza n. 284 del 2016). Alla intesa potrà seguire il recepimento regionale e l'esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali. Questi, nell'adempiere al necessario obbligo di adeguamento delle

proprie fonti normative al “tipo” concertato in Conferenza unificata e recepito dalle singole Regioni, godranno di un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune, tramite l’esercizio delle potestà regolamentari loro attribuite in materia edilizia (art. 117, sesto comma, Cost.; artt. 2, comma 4, e 4 del citato TUE)”. Così la sentenza n. 125.

5.8.2. La potestà regolamentare attuativa della legge rinforzata (leggi n. 243 del 2012 e n. 164 del 2016)

La sentenza n. 252 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 164 del 2016, che modifica il comma 5 dell’art. 10, della legge n. 243 del 2012, nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo». La disposizione recitava: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d’intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l’espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato». Il testo originario dell’art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012 (su cui è intervenuta la sentenza n. 88 del 2014) prevedeva: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d’intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo». La questione, sollevata dalle Province autonome e da diverse Regioni, con diverse censure in ragione del diverso *status* di autonomia, poneva il problema della riconducibilità della disciplina alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quale presupposto della potestà regolamentare *ex* art. 117, sesto comma, Cost., e della necessità di un carattere meramente tecnico. Così argomenta la Corte: “Come si è chiarito nella sentenza n. 88 del 2014, i commi 3 e 4 della legge n. 243 del 2012 alla cui attuazione è destinato il regolamento, trovano fondamento costituzionale nell’art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, cosicché è da escludere che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica. Come nel caso precedente, pertanto, occorre procedere al vaglio dei commi in questione per verificare la portata della disciplina affidata al regolamento. Ebbene, quanto al comma 3, non vi è dubbio che il riferimento alle intese in termini così generali potrebbe comportare l’esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. È anzi da presumere che la novità e la rilevanza dell’istituto esigano una disciplina caratterizzata per la maggior parte da scelte discrezionali. Nel comma 4 il riferimento è ai patti di solidarietà nazionale, da porre in essere qualora la cessione o la richiesta di spazi finanziari, finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l’utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non sia stata soddisfatta dalle intese, e ciò senza ulteriori specificazioni. Anche questo istituto, dunque, richiede una disciplina di dettaglio, che potrebbe costituire esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. Come nel caso precedente ciò impone di riservare al decreto un compito attuativo meramente tecnico per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata”. Aggiunge anche: “qualora il decreto dovesse esorbitare dai limiti tracciati, incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali, resta ferma la possibilità «di esperire i rimedi consentiti dall’ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte» (sentenza n. 88 del 2014)”.

5.9. Il referendum abrogativo

5.9.1. Estraneità del quesito propositivo, creativo di nuovo diritto, alla funzione meramente abrogativa dell’istituto di democrazia diretta (l’abrogazione di disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi)

La sentenza n. 26 ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione di disposizioni in materia di licenziamenti individuali illegittimi: il d.lgs. n. 23 del 2015, nella sua interezza, e, integralmente o per parti, i commi primo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo dell’art. 18 della legge n. 300 del 1970 (nel testo introdotto dalla legge n. 92 del 2012). Preliminarmente la Corte ha rammentato che il legislatore del 2012 ha ristretto le ipotesi di tutela reale del lavoratore, conseguita tramite la reintegrazione

nel posto di lavoro, ed ha ampliato i casi di tutela obbligatoria, affidata alla sola indennità risarcitoria; e che, con riguardo ai lavoratori assunti a decorrere dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 23, il legislatore del 2015 ha ulteriormente circoscritto l'area della tutela reale a beneficio di quella obbligatoria, peraltro ridimensionata per i lavoratori con anzianità di servizio non elevata. È, invece, rimasto fermo il limite dimensionale che subordina l'operatività della tutela reale alla circostanza che il datore di lavoro occupi in ciascuna unità produttiva o Comune più di quindici dipendenti, ovvero più di cinque se imprenditore agricolo, o, nel complesso, più di sessanta dipendenti. Il quesito – proponendosi, per un verso, di eliminare le suddette novità e, per l'altro, di estendere la tutela reale oltre la ricordata dimensione occupazionale – è stato reputato inammissibile perché, pur rimanendo estraneo alle materie sottratte a *referendum* dall'art. 75, secondo comma, Cost., non si conforma agli ulteriori limiti giurisprudenzialmente ricavati a partire dalla sentenza n. 16 del 1978. In particolare, la Corte ha desunto dall'impiego della tecnica del ritaglio il carattere intimamente propositivo del quesito che “lo rende estraneo alla funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta”. Tale tecnica – risolvendosi in un'abrogazione parziale della legge, ovvero di suoi frammenti lessicali, “così da ottenere, per effetto della saldatura dei brani linguistici che permangono, un insieme di precetti normativi aventi altro contenuto rispetto a quello originario” – “non è di per sé causa di inammissibilità del quesito (*ex plurimis*, sentenza n. 28 del 2011), e anzi si rende a volte necessaria per consentire la riespansione di una compiuta disciplina già contenuta *in nuce* nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del *referendum*” (sentenze nn. 16 e 15 del 2008, 34 e 33 del 2000, 13 del 1999). “Altra cosa invece è la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo (...) che (...) sarebbe da imputare direttamente alla volontà propositiva di creare diritto, manifestata dal corpo elettorale”; una simile operazione altererebbe la natura e la funzione propria del *referendum*. La giurisprudenza ha costantemente negato ingresso a richieste che celavano la “proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo” (sentenze nn. 46 del 2003, 50 e 38 del 2000, 36 del 1997). Il quesito in esame operava con la tecnica del ritaglio specialmente sull'ottavo comma dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, al fine di ottenere una nuova norma che rendesse operante la tutela reale per il datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, con più di cinque dipendenti. Ha osservato la Corte che l'espressione numerica “cinque”, contenuta nel testo vigente, “concretizza un apprezzamento che, in relazione all'unità produttiva o al medesimo Comune, il legislatore ha riservato all'impresa agricola, in virtù delle peculiarità in fatto e in diritto riconosciute a questa figura. Esso non esprime pertanto una scelta legislativa potenzialmente idonea a regolare il limite minimo di applicazione della tutela reale relativo al datore di lavoro, qualora il legislatore non avesse optato per l'altro di quindici. Costituisce, infatti, un dato normativo previsto con tutt'altra finalità, che si giustifica nell'ordito legislativo” esclusivamente in ragione delle suddette peculiarità. La manipolazione richiesta “non è diretta a sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo, affinché venga sostituito con ciò che residua in seguito all'abrogazione e che, in difetto di quel contenuto, il legislatore ha predisposto perché abbia applicazione al fine di regolare la fattispecie. Essa invece, del tutto arbitrariamente, rinviene nell'espressione linguistica una cifra destinata a rispondere ad altre esigenze, e se ne serve per renderla il cardine di un regime giuridico connotato non più dalla specificità dell'impresa agricola, ma dalla vocazione a disciplinare in termini generali il limite occupazionale cui è subordinata la tutela reale”. La nuova statuizione “non segna l'espansione di una scelta legislativa dettata per regolare la fattispecie come conseguenza connaturata all'abrogazione, ma, rinvenendo nella disposizione un numero (...) legato alla figura dell'imprenditore agricolo, lo converte nell'oggetto di una proposta al corpo elettorale di un nuovo e diverso assetto dimensionale della tutela reale”. La relativa decisione “esige una valutazione di interessi contrapposti, che il legislatore formula con riguardo alla disciplina generale dell'istituto, e che un *referendum* di natura esclusivamente abrogativa non può invece determinare di per sé, grazie alla fortuita compresenza nella disposizione di indicazioni numeriche sfruttabili mediante il ritaglio. Altro sarebbe stato se il quesito referendario avesse chiesto la integrale abrogazione del limite occupazionale, perché (...) si sarebbe mirato al superamento della scelta stessa del legislatore di subordinare la tutela reale ad un bilanciamento con valori altri, nell'ambito di un'operazione meramente demolitoria di una certa opzione legislativa (sentenza n. 41 del 2003)”.

5.9.2. Univocità e omogeneità del quesito (l'abrogazione di disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi)

La sentenza n. 26 ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione di disposizioni in materia di licenziamenti individuali illegittimi: il d.lgs. n. 23 del 2015, nella sua interezza, e, integralmente o per parti, i commi primo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 (nel testo introdotto dalla legge n. 92 del 2012). Preliminarmente la Corte ha rammentato che il legislatore del 2012 ha ristretto le ipotesi di tutela reale del lavoratore, conseguita tramite la reintegrazione nel posto di lavoro, ed ha ampliato i casi di tutela obbligatoria, affidata alla sola indennità risarcitoria; e che, con riguardo ai lavoratori assunti a decorrere dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 23, il legislatore del 2015 ha ulteriormente circoscritto l'area della tutela reale a beneficio di quella obbligatoria, peraltro ridimensionata per i lavoratori con anzianità di servizio non elevata. È, invece, rimasto fermo il limite dimensionale che subordina l'operatività della tutela reale alla circostanza che il datore di lavoro occupi in ciascuna unità produttiva o Comune più di quindici dipendenti, ovvero più di cinque se imprenditore agricolo, o, nel complesso, più di sessanta dipendenti. Il quesito – proponendosi, per un verso, di eliminare le suddette novità e, per l'altro, di estendere la tutela reale oltre la ricordata dimensione occupazionale – è stato reputato inammissibile perché, pur rimanendo estraneo alle materie sottratte a *referendum* dall'art. 75, secondo comma, Cost., non si conforma agli ulteriori limiti giurisprudenzialmente ricavati a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, incorrendo, in particolare, nel difetto di univocità e di omogeneità. La Corte ha costantemente negato ingresso a richieste contenenti una “pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria” poiché “l'elettore non deve trovarsi nella condizione di esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta” (come può accadere quando il quesito raggiunge interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee), ben potendo egli volere l'abrogazione soltanto di alcuni precetti, sicché “chiamarlo a votare unitariamente (...) ne coarterebbe la libertà di voto” (*ex plurimis*, sentenze nn. 6 del 2015, 12 del 2014, 25 del 2004, 47 del 1991, 65 e 64 del 1990, 28 del 1987 e 27 del 1981). Posto che “l'omogeneità del quesito non può dipendere esclusivamente dalla compresenza nel medesimo testo normativo, e persino nella medesima disposizione, di più norme”, “non è sempre di immediata evidenza quando le norme prefigurino davvero ipotesi differenti, o quando esse piuttosto contribuiscano a definire una fattispecie razionalmente unitaria. In caso di dubbio indizi probanti possono trarsi dall'evoluzione normativa di un certo istituto, per verificare se le parti di cui esso si compone siano indissolubilmente legate da una comune volontà legislativa, o se, invece, esse rispondano a opzioni politiche non necessariamente unitarie, e anzi agevolmente distinguibili le une dalle altre. In quest'ultimo caso (...), il corpo elettorale non sarebbe investito della funzione, propria del *referendum* abrogativo, di rigettare un assetto di interessi voluto dal legislatore, ma si troverebbe piuttosto a ricombinarne di plurimi per dare vita a una nuova disciplina ispirata a scelte alternative, e dunque di carattere propositivo. Il requisito della omogeneità del quesito e l'inammissibilità di operazioni manipolative-propositive (...) sono aspetti di un'unica figura, determinata dalla funzione meramente abrogativa riservata dall'art. 75 Cost. al *referendum*”. Il quesito in esame univa l'abrogazione integrale del d.lgs. n. 23 all'abrogazione parziale dell'art. 18, investendo così due corpi normativi ugualmente riguardanti i licenziamenti individuali illegittimi ma evidentemente differenti, “sia per i rapporti di lavoro ai quali si riferiscono (iniziati prima o dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015), sia per il regime sanzionatorio previsto”. Conseguentemente, le relative richieste abrogative erano disomogenee e suscettibili di risposte diverse poiché l'elettore avrebbe potuto volere l'abrogazione del d.lgs. n. 23, rifiutando le innovazioni all'art. 18 ivi contenute, “senza però volere allo stesso tempo anche la radicale modificazione dell'art. 18”.

5.9.3. Quesito che obbliga ad un voto bloccato su tematiche non sovrapponibili (l'abrogazione di disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi)

La sentenza n. 26 ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione di disposizioni in materia di licenziamenti individuali illegittimi: il d.lgs. n. 23 del 2015, nella sua interezza, e, integralmente o per parti, i commi primo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 (nel testo introdotto dalla legge n. 92 del 2012). Preliminarmente la Corte ha rammentato che il legislatore del 2012 ha ristretto le ipotesi di tutela reale del lavoratore, conseguita tramite la reintegrazione nel posto di lavoro, ed ha ampliato i casi di tutela obbligatoria, affidata alla sola indennità risarcitoria; e che, con riguardo ai lavoratori assunti a decorrere dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 23, il legislatore del 2015 ha ulteriormente circoscritto l'area della tutela reale a beneficio di quella obbligatoria, peraltro ridimensionata

per i lavoratori con anzianità di servizio non elevata. E', invece, rimasto fermo il limite dimensionale che subordina l'operatività della tutela reale alla circostanza che il datore di lavoro occupi in ciascuna unità produttiva o Comune più di quindici dipendenti, ovvero più di cinque se imprenditore agricolo, o, nel complesso, più di sessanta dipendenti. Il quesito – proponendosi, per un verso, di eliminare le suddette novità e, per l'altro, di estendere la tutela reale oltre la ricordata dimensione occupazionale – è stato reputato inammissibile perché, pur rimanendo estraneo alle materie sottratte a *referendum* dall'art. 75, secondo comma, Cost., non si conforma agli ulteriori limiti giurisprudenzialmente ricavati a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, in particolare obbligando l'elettore ad un voto bloccato su tematiche non sovrapponibili. Ha osservato la Corte che il quesito “accomuna l'effetto di estendere i casi di tutela reale (...) con quello di ampliare l'ambito di operatività della tutela”. In tal modo vengono accorpate “determinazioni, proprie della discrezionalità legislativa, che possono rispondere ad apprezzamenti diversi. Un conto infatti è stabilire in quali ipotesi di licenziamento illegittimo e attraverso quali meccanismi può essere in linea astratta tutelato il lavoratore; altro conto è decidere a quale realtà, imprenditoriale o non imprenditoriale, essi vadano riservati. (...) è ben possibile forgiare strumenti di garanzia estremamente rigorosi, ma al contempo scegliere di renderli residuali attraverso un'applicazione circoscritta a talune categorie di datori di lavoro; oppure, al contrario, accordare la tutela reale a casi del tutto limitati quanto alle cause che la giustificano, ma che siano invece di applicazione generale”. Gli interventi legislativi del 2012 e 2015, “se hanno indubbiamente manifestato uno sfavore crescente del legislatore nei confronti della tutela reale, riducendone i casi oggettivi di applicazione, non hanno però inciso restrittivamente sui requisiti soggettivi di carattere dimensionale” già previsti dall'art. 18. Ciò attesta che “tale materia è stata reputata estranea alla *ratio* che ha sorretto invece le modifiche apportate (...) riguardo ai casi di reintegrazione”. Perciò, una volontà abrogativa avente ad oggetto le modifiche alle fattispecie di tutela reale “non necessariamente collima con una parallela volontà relativa ai limiti dimensionali”. Alla ricordata vicenda normativa, “nella quale interventi finalizzati a contenere le ipotesi di tutela reale coesistono con la conferma dei requisiti soggettivi dimensionali del datore di lavoro, fanno eco le tornate referendarie degli anni 2000 e 2003, in occasione delle quali vennero distintamente sottoposti all'elettorato due diversi quesiti: quello ammesso dalla sentenza (...) n. 46 del 2000, che si riproponeva di abrogare la tutela reale, e quello ammesso con la sentenza n. 41 del 2003, che invece intendeva abolire ogni limite numerico ai fini dell'applicazione di detta tutela”. “Considerata la diversità dei quesiti, l'elettore in definitiva potrebbe desiderare che la reintegrazione torni a essere invocabile quale regola generale a fronte di un licenziamento illegittimo, ma resti confinata ai soli datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti in ciascuna unità produttiva o Comune, o ne impiegano complessivamente più di sessanta. Oppure potrebbe volere che quest'ultimo limite sia ridotto, ma che, anche per tale ragione, resti invece limitato l'impiego della tutela reale”.

5.9.4. Quesito formulato con la tecnica c.d. del ritaglio e sussistenza dei requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità (l'abrogazione di disposizioni limitative della responsabilità solidale verso i lavoratori impiegati in appalti di opere o di servizi)

La sentenza n. 27 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, limitatamente a due (corpi di) disposizioni autonome, dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, che contiene la disciplina della responsabilità solidale di committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori per i crediti retributivi, previdenziali e assicurativi dei lavoratori impiegati in appalti di opere o di servizi. Più in particolare, l'ablazione richiesta col quesito referendario riguardava la deroga al regime di responsabilità solidale consentita alla contrattazione collettiva nazionale e la articolata disciplina processuale dell'azione esperibile dal lavoratore, lasciando inalterata la disciplina sostanziale della responsabilità solidale negli appalti, comprensiva degli obblighi tributari e dell'azione di regresso del committente. La Corte ha motivato la propria decisione di ammissibilità in primo luogo in quanto non era ravvisabile nessuna preclusione proveniente dai divieti posti dall'art. 75, secondo comma, Cost., né da profili attinenti a disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente obbligato; in secondo luogo – non condividendo i rilievi di inammissibilità formulati sul presupposto di un asserito contrasto tra la normativa di risulta e una serie di parametri costituzionali – in quanto “in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum*, il relativo giudizio non può investire profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta (tra le altre, sentenza n. 13 del 2012)”; infine, il quesito referendario è stato ritenuto rispondente ai requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità, anche se formulato con la cosiddetta tecnica del ritaglio (sentenze n. 26 e n. 28 del 2011). Infatti, la richiesta referendaria – che palesava una matrice razionalmente unitaria, incentrandosi su un medesimo istituto

(quello della responsabilità solidale negli appalti a tutela della posizione dei lavoratori in essi impiegati) interamente disciplinato all'interno dello stesso comma 2 dell'art. 29 del d.lgs. n. 276 del 2003 – poneva chiaramente l'elettore di fronte all'alternativa di mantenere ferma la vigente disciplina del comma 2 dell'art. 29, ovvero depurarla, “seccamente”, dei profili ricordati.

5.9.5. I motivi di inammissibilità dei quesiti referendari (l'abrogazione dei voucher per prestazioni di lavoro accessorio)

La sentenza n. 28 ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015, aventi ad oggetto l'istituto del «lavoro accessorio» (e l'utilizzo dei *voucher* per le relative prestazioni), introdotto nell'ordinamento dagli artt. da 70 a 73 del d.lgs. n. 276 del 2003 ma assoggettato nel tempo a numerose e profonde modifiche normative fino ad essere integralmente riscritto con la normativa oggetto del quesito. La Corte ha, in via preliminare, ricordato che ai fini del giudizio di ammissibilità, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, sono stati individuati quattro distinti complessi di ragioni di inammissibilità del *referendum* abrogativo. In particolare, “sono ritenute inammissibili: 1) le richieste che incorrono in una delle cause di inammissibilità testualmente indicate dal secondo comma dell'art. 75 Cost. (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali), la cui interpretazione però non deve limitarsi a quella letterale ma deve, invece, essere integrata con quella logico-sistematica, affinché siano sottratte al *referendum* anche le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa (sentenza n. 16 del 1978); 2) quelle aventi ad oggetto una pluralità di domande eterogenee e carenti di una matrice razionalmente unitaria; 3) quelle aventi ad oggetto non un atto avente forza di legge ordinaria, ma la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali di cui all'art. 138 Cost.; 4) quelle aventi ad oggetto le disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente obbligato”. Alla luce di tali coordinate, la Corte ha conseguentemente motivato la propria decisione ritenendo, in primo luogo, il quesito referendario non riconducibile, né direttamente né indirettamente, a materie sottratte dall'art. 75 Cost. al vaglio referendario; in secondo luogo, la Corte ha ritenuto che il medesimo quesito non riguardava disposizioni con carattere di norma costituzionalmente necessaria, in quanto l'evoluzione normativa del lavoro accessorio ha finito per allontanare l'istituto dai caratteri di occasionalità dell'esigenza lavorativa cui era originariamente chiamato ad assolvere, rendendolo alternativo a tipologie regolate da altri istituti giuslavoristici e quindi non necessario; infine, la richiesta referendaria è stata ritenuta espressione di una matrice razionalmente unitaria – essendo l'intento referendario quello di abrogare nella sua interezza l'attuale disciplina del «lavoro accessorio» – e, quindi, rispettoso anche delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale relative alla chiarezza, omogeneità e univocità desumibile “esclusivamente dalla finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento (così sentenza n. 24 del 2011)”.

5.10. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale

5.10.1. L'impossibilità di interpretazione conforme a Costituzione

“Per giurisprudenza costante di questa Corte, nessuna disposizione di legge può essere dichiarata illegittima sol perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2010, n. 276 del 2009, n. 165 del 2008 e n. 379 del 2007)”. Così la sentenza n. 271.

5.10.2. La sopravvenuta non conformità a Costituzione

“...va (...) osservato come sia costante l'orientamento di questa Corte nel senso che la tutela accordata a particolari istituti come il maso chiuso non giustifica qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità (sentenze n. 173 del 2010, n. 340 del 1996, n. 40 e n. 5 del 1957, n. 4 del 1956, nonché, sia pure a contrario, n. 691 del 1988) e che comunque non comportano la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quale la parità tra uomo e donna. In tale prospettiva, l'orientamento risalente non può essere

oggi condiviso alla luce del principio di parità tra uomo e donna, il quale assume primazia indefettibile nella valutazione degli interessi di rango costituzionale sottesi all'esame della presente questione. L'evoluzione sociale e normativa intervenuta dopo la richiamata sentenza n. 40 del 1957 è inequivocabile, così da ritenere irreversibilmente superata l'applicazione del maggiorascato e – quel che qui più interessa – della prelazione maschile alla successione nell'assunzione del maso chiuso, la quale risulta quindi in contrasto con l'art. 3 Cost. Dette regole, non a caso abrogate dalla legge provinciale n. 17 del 2001, fanno capo ad un contesto inattuale nel quale, all'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo, si associava una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale (in tal senso, sentenza n. 505 del 1988). La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato, l'evoluzione normativa in materia di parità tra uomo e donna – si possono citare, tra le più importanti, le leggi 9 febbraio 1963, n. 66 (Ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni); 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia) e 9 dicembre 1977, n. 903 (Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro) – hanno dunque profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento. [...] L'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 33 del 1978 va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevedeva che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, ai maschi spetta la preferenza nei confronti delle femmine". Così la sentenza n. 193.

5.10.3. La caducazione di una disciplina speciale

“...La caducazione di tale rinvio, che imponeva l'applicazione della ricordata disciplina speciale, comporta la riespansione della normativa regionale dettata per la dirigenza pubblica del comparto unico regionale, cui pure il Comandante regionale dei vigili del fuoco appartiene (ciò che, per inciso, svuota di significato le eccezioni prospettate dalla difesa regionale intorno all'asserito vuoto di disciplina in tesi provocato dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale)”. Così la sentenza n. 52.

5.10.4. La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intero bilancio regionale, con richiamo al legislatore per l'adozione delle necessarie correzioni

Con la sentenza n. 6 - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011, dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2016 di approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e del bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018 - la Corte, in considerazione dell'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale, ha esteso in via consequenziale l'illegittimità costituzionale all'intera legge reg. Sardegna n. 6 del 2016, “nelle parti in cui: applica al bilancio 2016 l'istituto del disavanzo tecnico; consente di impegnare somme eccedenti per euro 31.553.438,75 rispetto alle risorse effettivamente disponibili; non prevede l'individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze che dovrebbero compensare tali operazioni (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 279 del 2016, n. 266 e n. 250 del 2013)”. Ha disposto, altresì - in base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013) - che la Regione Sardegna “assuma appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per il riequilibrio del bilancio 2016 e del successivo biennio, nei termini precedentemente individuati (in senso conforme, sentenze nn. 266 e 250 del 2013)”.

5.10.5. Il giudicato costituzionale

5.10.5.1. Il divieto di perseguire un risultato corrispondente a quello già ritenuto lesivo della Costituzione da una precedente pronuncia di illegittimità costituzionale

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'efficacia preclusiva, nei confronti del legislatore, del giudicato costituzionale 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 «ripristinare o preservare l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» (sentenza n. 350 del 2010). Nel chiarire la portata

dell'art. 136, primo comma, Cost., questa Corte ha altresì precisato che il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una «mera riproduzione» (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche se la nuova disciplina mira a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)”. Sulla base di tali principi, la sentenza n. **5** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 6 e 8 (quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al comma 6) dell'art. 42 della legge della Regione Basilicata n. 26 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Basilicata n. 35 del 2015, i quali consentivano, fino al 31 agosto 2016, lo smaltimento nelle discariche di rifiuti solidi urbani non pericolosi previo trito-vagliatura e biostabilizzazione anche parziale degli stessi. Dette disposizioni, infatti, miravano a perseguire e raggiungere un risultato corrispondente a quello già ritenuto lesivo della Costituzione dalla sentenza n. 180 del 2015, la quale, a sua volta, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 4 e 5 del testo originario dell'art. 42 della legge reg. Basilicata n. 26 del 2014, in quanto consentivano la prosecuzione del conferimento in discarica di rifiuti non trattati ben oltre il termine previsto dalla legge statale (31 dicembre 2009), invadendo in tal modo la sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente» e riducendo il livello garantito dallo Stato. L'accoglimento della censura riferita all'art. 136 Cost. - “in quanto essa «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre», proprio perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (sentenze n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010)” - ha comportato l'assorbimento delle ulteriori censure prospettate in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.

La sentenza n. **87** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 136 Cost., dell'art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, della legge n. 431 del 1998, prevede una nuova disciplina degli importi dei canoni di locazione dovuti ovvero delle indennità di occupazione maturate relativamente a contratti di locazione non registrati o registrati come contratti di comodato fittizio. La normativa censurata, in particolare, prevede che i conduttori di tali contratti – i quali hanno già versato il canone nella misura che era prevista dalla normativa precedente, cioè dall'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, poi dichiarato costituzionalmente illegittimo – versino un importo, su base annua, pari al triplo della rendita catastale dell'immobile. In via preliminare la Corte ha ricostruito l'evoluzione della disciplina normativa della materia ricordando, in primo luogo, che con la sentenza n. 50 del 2014 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per difetto di delega (art. 76 Cost.), dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011, che prevedeva in caso di omessa o tardiva registrazione del contratto di locazione, nonché in caso di registrazione di un contratto di comodato fittizio una rideterminazione legale della durata del rapporto e una predeterminazione del canone annuale nella misura del triplo della rendita catastale dell'immobile, oltre l'adeguamento, entro certi parametri, in base agli indici ISTAT. Ha, poi, ricordato che anche la successiva disciplina contenuta nel comma 1-*ter* dell'art. 5 del d.l. n. 47 del 2014 – adottato con l'intento di fare salvi, sino al 31 dicembre 2015, gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti in virtù dei contratti di locazione registrati, per l'appunto, in base ai commi 8 e 9 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2011 – con sentenza n. 169 del 2015 è stata giudicata costituzionalmente illegittima per violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) in quanto in concreto finiva per prolungare l'efficacia di norme che non potevano più avere applicazione ai sensi dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953 (Norme sul funzionamento della Corte costituzionale). Fatte queste considerazioni preliminari, la Corte, passando all'esame della disciplina censurata, non ha ravvisato alcuna lesione dell'art. 136 Cost. in quanto non ripristina (né ridefinisce il contenuto relativo a durata e corrispettivo) i pregressi contratti non registrati e non prevede alcuna forma di sanatoria *ex lege* di detti contratti che, come ribadito chiaramente dallo stesso art. 1, comma 59, della legge n. 208 del 2015, sono ormai da considerarsi affetti da nullità. Essa, piuttosto, proprio in considerazione della nullità di tali contratti e, dunque, dell'assenza di effetti *ab origine*, prevede una predeterminazione forfettaria del danno patito dal locatore e/o della misura dell'indennizzo dovuto dal conduttore, in ragione della occupazione illegittima del bene locato. La circostanza, poi, della parziale coincidenza dell'importo (il triplo della rendita catastale dell'immobile) previsto a titolo indennitario dalla disposizione censurata e quello previsto come canone legale dalle pregresse norme, dichiarate costituzionalmente illegittime, non è sufficiente per ritenere la nuova disciplina come costituzionalmente illegittima per violazione del giudicato. Diverso, infatti, è l'assetto disciplinatorio dettato dalle norme dichiarate illegittime – le quali avevano mantenuto intatti gli effetti di un (convalidato) rapporto giuridico locatizio, con tutti i correlativi obblighi (reciproci), legali e convenzionali, e con le eventuali ricadute sul contenzioso concernente l'attuazione del

rapporto stesso – rispetto a quello previsto dal vigente comma 5 dell’art. 13 della legge n. 431 del 1998, che considera il rapporto contrattuale venuto meno *ex tunc*, regolandone soltanto le implicazioni indennitarie, in termini di occupazione *sine titulo*.

La sentenza n. **231** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 541, lettera *a*), della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui si applica alle Province autonome, in quanto ripete la medesima norma (art. 15, comma 13, lettera *c*), del d.l. n. 95 del 2012), in tema di riduzione dei posti letto ospedalieri, già dichiarata illegittima con la sentenza n. 125 del 2015. La Corte preliminarmente ribadisce che la censura relativa alla violazione del giudicato costituzionale, *ex art. 136 Cost.*, «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre», proprio perché «attiene all’esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2017, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010). Ripete, altresì, cosa debba intendersi per violazione del giudicato costituzionale: “In tema di violazione del giudicato costituzionale, ai sensi dell’art. 136 Cost., questa Corte ha già precisato (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 350 del 2010) che tale vizio sussiste ogniqualvolta una disposizione 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 «ripristinare o preservi l’efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» (sentenza n. 350 del 2010). Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore adotta una norma che costituisce una «mera riproduzione» (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)”. Ciò posto, nel merito della questione, la Corte ricorda che la disposizione già dichiarata parzialmente illegittima con la sentenza n. 125 del 2015 imponeva anche alle Province autonome la «riduzione dello *standard* dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie». La Corte ne aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale in quanto la norma aveva natura di dettaglio, come tale non ascrivibile alla competenza legislativa statale concorrente in materia di «tutela della salute»; non era riconducibile alla competenza statale esclusiva in punto di determinazione dei livelli essenziali di assistenza; non era applicabile alle Province autonome come norma di coordinamento della finanza pubblica, non essendo la loro spesa sanitaria finanziata dallo Stato; non appariva rilevante l’esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza a precisi vincoli assunti dallo Stato in sede europea, ipotesi per cui è consentita la determinazione unilaterale del concorso da parte dello Stato in attesa del perfezionamento delle procedure pattizie previste per le autonomie speciali. Il censurato art. 1, comma 541, lettera *a*), impone nuovamente alle Province autonome l’adozione di un analogo provvedimento generale di riduzione dei posti letto. Le modalità applicative, in questo caso, rinviano agli adempimenti previsti dall’art. 1, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell’art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, il quale stabilisce la «riduzione della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto (p.l.) per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie». Si tratta, dunque, della riproposizione della medesima norma già dichiarata illegittima con la sentenza n. 125 del 2015, seppure attraverso una diversa tecnica normativa, basata sul rinvio a una disposizione regolamentare contenente specificazioni prima disposte direttamente dal testo legislativo.

La sentenza n. **252** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera *c*) della legge n. 164 del 2016 (che modifica l’art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012), sollevata per violazione del giudicato costituzionale formatosi con la sentenza n. 88 del 2014. La nuova disposizione recita: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d’intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l’espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato». Il testo originario dell’art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012 (su cui è intervenuta la sentenza n. 88 del 2014) prevedeva: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d’intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di

attuazione del presente articolo». Come detto, la disposizione, nella sua precedente formulazione, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima «nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”, dopo le parole “criteri e modalità di attuazione” e prima delle parole “del presente articolo”». Orbene, le ricorrenti Province autonome e Regione Trentino-Alto Adige denunciano la mancata affermazione normativa – nella disposizione modificativa, oggetto dell’impugnazione - del carattere tecnico del decreto, ritenuto, per l’appunto, necessario con la sentenza n. 88 del 2014. La Corte ripercorre gli argomenti che portarono alla dichiarazione di illegittimità della norma nella parte in cui veniva riservato al decreto un compito attuativo non meramente tecnico: “La Corte ha anzitutto escluso la violazione dei parametri relativi alla competenza regionale, affermando che il riferimento deve essere all’art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, il quale prevede l’adozione di una disciplina statale attuativa. Quest’ultima non è in alcun modo limitata ai principi generali, e il suo contenuto deve essere eguale per tutte le autonomie a garanzia dell’omogeneità dei trattamenti, connaturata alla logica della riforma, atteso che i vincoli generali in materia di indebitamento devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte [...]. I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel “bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni” in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale». Da tutto ciò la sentenza deduce l’esistenza di una riserva di legge rinforzata e quindi la necessità di verificare l’ambito operativo del decreto in questione, poiché «se è indubbiamente corretto, infatti, il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge cost. n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell’atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all’art. 117, sesto comma, Cost.». Sulla base di tali premesse, la sentenza ha ritenuto che per il comma 3 dell’art. 10, relativo alle operazioni d’indebitamento, il decreto aveva solo il compito di stabilire le modalità di comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che s’intendono realizzare, con la conseguenza che il suo ambito era quello tecnico del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), non venendo così in rilievo profili di discrezionalità. Quanto al comma 4, invece, poiché veniva rimessa al decreto, in caso di mancato rispetto dell’equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, esso comportava l’esercizio di un potere di natura discrezionale”. Ciò posto, la Corte – dopo aver ricordato che «[...] perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l’efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» e che in particolare «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione» (sentenza n. 350 del 2010) - nel caso di specie, osserva che la pronuncia additiva della sentenza n. 88 del 2014 venne adottata in un preciso contesto normativo, la cui significativa modifica, esclude, sia sotto il profilo sostanziale che formale, il ripristino o la conservazione del significato della norma dichiarata costituzionalmente illegittima.

5.10.5.2. Il nuovo bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti nell’attuazione della sentenza n. 70 del 2015

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la censura di violazione dell’art. 136 Cost. “riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre” perché “attiene all’esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale” (sentenze nn. 2 del 2015, 245 del 2012 e 350 del 2010). Pertanto, la censura deve essere esaminata per prima, “al fine di valutare se la disciplina denunciata costituisca una riproposizione della stessa volontà normativa già ritenuta lesiva della Costituzione” (sentenza n. 5 del 2017). I riferiti orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **250** che ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-bis dell’art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 (il primo sostituito e il secondo inserito dal d.l. n. 65 del 2015), impugnati, in relazione all’indicato parametro, in quanto, nel disciplinare la rivalutazione automatica delle pensioni per il 2012 e il 2013, sarebbero incorsi nei medesimi vizi riscontrati dalla sentenza n. 70 del 2015 nel previgente testo del primo periodo del comma 25. Invero, nel dichiarato intento di dare attuazione alla sentenza del 2015, “il legislatore ha operato un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nella materia”. Il novellato comma 25 ha, infatti, introdotto una nuova disciplina della perequazione, diversa da quella dichiarata illegittima, poiché la

ricosce, in misura percentuale decrescente, anche ai trattamenti – in precedenza esclusi – compresi tra le tre e le sei volte il minimo INPS. Il comma 25-*bis* ha regolato il cosiddetto “trascinamento”, ossia il computo degli incrementi perequativi, reintrodotti per gli anni 2012 e 2013, ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. Non vi è stata, perciò, una mera riproduzione della normativa dichiarata incostituzionale, né la realizzazione, anche indiretta, di esiti corrispondenti (sentenze nn. 5 del 2017, 73 del 2013, 245 del 2012, 922 del 1988, 223 del 1983, 88 del 1966), presentando le disposizioni denunciate “significative novità normative rispetto al precedente regime”. E non è stato possibile desumere una violazione del giudicato costituzionale dal fatto che parte del risultato normativo di tali disposizioni corrisponde a quello del precetto già dichiarato illegittimo, avuto riguardo al blocco della rivalutazione automatica delle pensioni superiori a sei volte il minimo. In realtà, la disciplina in esame “deve essere considerata nella sua interezza, perché costituisce un complessivo – ancorché temporaneo – nuovo disegno della perequazione”; e ciò che rileva è “il complesso delle norme che si succedono nel tempo” (sentenze nn. 87 del 2017 e 262 del 2009). La novella del 2015 ha rappresentato una scelta rispetto alla quale il precedente intervento della Corte non ha potuto “determinare, a svantaggio del legislatore, effetti corrispondenti a quelli di un esproprio della potestà legislativa sul punto” (sentenza n. 169 del 2015). La sentenza n. 70 del 2015, dichiarando illegittimo il primo periodo del previgente comma 25, ha sanzionato il cattivo uso che il legislatore aveva fatto della sua discrezionalità in materia poiché, “nel bilanciare l’interesse dei pensionati alla conservazione del potere d’acquisto dei propri trattamenti pensionistici con le esigenze finanziarie dello Stato, pure meritevoli di tutela”, aveva irragionevolmente sacrificato il primo, in particolar modo, quello dei titolari di trattamenti previdenziali modesti, in nome di esigenze finanziarie neppure illustrate. Tale sentenza demandava, però, al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, “operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, senza che alcuno di essi risultasse irragionevolmente sacrificato”. Il d.l. n. 65 “ha introdotto una nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili”; e, nell’accogliere la sollecitazione della Corte, non poteva che produrre effetti retroattivi, circoscritti all’arco temporale cui faceva riferimento la disposizione annullata. L’effetto retroattivo è coerente con la finalità di una misura legislativa che, in attuazione del giudicato costituzionale, “si prefiggeva di sostituire – per il biennio 2012-2013 – la disciplina della perequazione, secondo diverse modalità, espressive di un nuovo bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti, rispettoso dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità”.

6. La pubblica amministrazione

6.1. La nozione unitaria di pubblica amministrazione

“...il nuovo primo comma dell’art. 97 Cost., secondo cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», rinvia ad una nozione unitaria di pubblica amministrazione”. Così la sentenza n. **252**.

6.2. L’assetto organizzativo (le Camere di commercio)

“...Le Camere di commercio risultarono titolari di funzioni proprie e di funzioni delegate da parte di amministrazioni statali, come affermato da questa Corte, sottolineando appunto che «l’organizzazione delle Camere di commercio interessa anche lo Stato» (sentenza n. 15 del 1957). [...] È accaduto, quindi, che sino alla legge n. 580 del 1993 carattere locale degli interessi e matrice statale degli organi chiamati a rappresentarli convivevano in una figura istituzionale difficilmente definibile. Detta legge ha configurato la camera di commercio quale ente pubblico «che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell’art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione» (sentenza n. 477 del 2000). Da ultimo, questa Corte ha affermato che l’art. 1, comma 1, della legge n. 580 del 1993 «non contempla affatto l’asserita attribuzione a dette Camere della natura di enti locali, ma sancisce che [...] sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale» (sentenza n. 29 del 2016), retti dal principio di sussidiarietà, ai quali sono attribuiti compiti che, se necessario, possono essere disciplinati in «maniera omogenea in ambito nazionale» (sentenza n. 374 del 2007)”. Così la sentenza n. **86**, sulla soppressione delle Stazioni Sperimentali per l’industria e il

trasferimento dei relativi compiti alle Camere di commercio (in Enti locali).

“...questa Corte, con la sentenza n. 86 del 2017, ha svolto una diffusa ricognizione dell’evoluzione delle Camere di commercio, offrendone una precisa configurazione, anche alla luce delle riforme realizzate dal d.lgs. n. 219 del 2016. [...] qui è sufficiente ribadire che le camere di commercio, fin dalla loro istituzione, hanno assunto un duplice volto: da un lato, organi di rappresentanza delle categorie mercantili; dall’altro, strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche, tanto da assumere, agli inizi dello scorso secolo, la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica. Tale qualificazione fu mantenuta in prosieguo (con i passaggi e le modalità descritti nella citata pronuncia), avendole poi la legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), configurate quali «enti autonomi di diritto pubblico», stabilendo che «svolgono, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza, [...] funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali» (art. 1, comma 1). I successivi interventi normativi hanno allentato i controlli statali, ma il riferimento all’ambito locale non è stato ritenuto limitativo dell’attività svolta, né ha impedito che esse continuino a svolgere funzioni di interesse generale, necessarie per la tutela dei consumatori e per la promozione di attività economiche (indicate analiticamente nella sentenza n. 86 del 2017). La legge n. 580 del 1993 ha configurato la camera di commercio quale ente pubblico «che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell’art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione» (sentenza n. 477 del 2000). Nondimeno, l’art. 1, comma 1, di tale legge (non modificato dal d.lgs. n. 219 del 2016) «non contempla affatto l’asserita attribuzione a dette camere della natura di enti locali, ma sancisce che [...] sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale» (sentenza n. 29 del 2016), retti dal principio di sussidiarietà, ai quali sono attribuiti compiti che, se necessario, possono essere disciplinati in «maniera omogenea in ambito nazionale» (sentenza n. 374 del 2007). Le modifiche da ultimo realizzate con il d.lgs. n. 219 del 2016, benché pregnanti, non hanno alterato i caratteri fondamentali delle Camere di commercio. Infatti, come questa Corte ha sottolineato, è stata «realizzata una razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale, confermando, tra le altre: l’attribuzione dei compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico» (sentenza n. 86 del 2017). Accanto a queste sono stati mantenuti compiti che incidono su competenze regionali, tenuto conto della perdurante attribuzione, tra le altre (in via meramente esemplificativa) delle funzioni di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni nella parte in cui concernono anche dette competenze (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall’art. 1, comma 1, lettera *b*, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016). [...] La giurisprudenza costituzionale, benché ne abbia negato la natura di enti locali, ha [...] già affermato «la possibilità per la Regione di denunciare la legge statale per dedotta violazione di competenze degli enti locali», riconoscendone dunque la legittimazione ad impugnare norme che le riguardano, quando incidenti su attribuzioni regionali (sentenza n. 29 del 2016). Peraltro, le camere di commercio svolgono compiti che esigono una disciplina omogenea in ambito nazionale e, come è stato osservato, non compongono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l’intervento dello Stato. Il catalogo dei compiti da esse espletati (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall’art. 1, comma 1, lettera *b*, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016) rende tuttavia palese che gli stessi, come sopra precisato, sono riconducibili a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti, sia residuali delle Regioni (negli ambiti dell’industria, del commercio, dell’artigianato, dell’agricoltura)”. Così la sentenza n. 261.

6.3. I principi

6.3.1. L’efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione

La sentenza n. 7 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui impone alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti (CNPADC) - in quanto destinataria dell’obbligo di effettuare un risparmio di spesa nella forma di un prelievo commisurato alle spese per consumi intermedi dell’esercizio 2010 - di versare annualmente l’importo corrispondente nell’apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. La Corte afferma che la

scelta di privilegiare, attraverso il prelievo, esigenze del bilancio statale rispetto alla garanzia, per gli iscritti alla CNPADC, di vedere impiegato il risparmio di spesa corrente per le prestazioni previdenziali, non è conforme né al canone della ragionevolezza, né alla tutela dei diritti degli iscritti alla Cassa, garantita dall'art. 38 Cost., né al buon andamento della gestione amministrativa della medesima. In premessa la Corte chiarisce che: a) la CNPADC è inserita nell'elenco delle amministrazioni pubbliche appartenenti al conto economico consolidato previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, istituito in attuazione di precisi obblighi comunitari sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale ed europeo, inserimento che ha comportato per l'ente previdenziale la sottoposizione ai pertinenti vincoli di riduzione della spesa, pur non godendo di finanziamenti pubblici che – anzi – sono vietati dalla legge istitutiva (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 509 del 1994); b) la CNPADC è ente a carattere pubblicistico che svolge attività istituzionale di previdenza ed assistenza, e l'obbligo contributivo costituisce un corollario della rilevanza pubblicistica (sentenza n. 248 del 1997). Con specifico riguardo al profilo del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., la Corte ricorda che la riforma della CNPADC, avvenuta in attuazione del d.lgs. n. 509 del 1994, è ispirata (a differenza del sistema previdenziale INPDAP, ora accorpato all'INPS) al principio dell'autonomia finanziaria comportante l'assoluto divieto di contribuzione da parte dello Stato, nonché alla ricerca di equilibri di lungo periodo sul piano previdenziale, finanziario ed economico, sicché le spese di gestione devono essere ispirate alla logica del massimo contenimento e della massima efficienza. Secondo tale prospettiva le misure di contenimento della spesa per i beni intermedi stabilite dall'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 sono utili non solo ad assicurare *pro quota* la partecipazione della Cassa al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma anche a preservare da un'eccessiva espansione della spesa corrente una parte delle risorse naturalmente destinate alle prestazioni previdenziali. Non è dunque conforme a Costituzione la devoluzione di detto risparmio all'Erario, in quanto sottrae alla CNPADC risorse intrinsecamente destinate alla previdenza degli iscritti.

“...una cessazione automatica, *ex lege* generalizzata, di incarichi dirigenziali, viola, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento; [...] la esistenza di una preventiva fase valutativa risulta essenziale anche per assicurare il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che ne consenta comunque un controllo giurisdizionale”. Così la sentenza n. 15.

La giurisprudenza costituzionale “ha più volte affermato 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 procedurali” (sentenze nn. 15 del 2017, 20 del 2016, 104 e 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 nn. 269 del 2016, 246 del 2011, 81 del 2010 e 161 del 2008). Così la sentenza n. 52 che ha giudicato illegittimo l'art. 11, comma 2-*bis*, della legge valdostana n. 22 del 2010, nella parte in cui estendeva agli incarichi di Comandante e Vice Comandante regionale dei vigili del fuoco, di riconosciuta natura tecnica e non apicale, il regime delineato dal precedente art. 10, comma 1, per alcune figure dirigenziali fiduciarie e di diretta collaborazione con l'organo di governo (Segretario generale, Capo e Vice Capo di Gabinetto della Presidenza della Regione) e caratterizzato sia dalla revocabilità *ad nutum* su richiesta del Presidente della Regione sia dalla durata legata alle vicende del mandato di quest'ultimo in base al meccanismo di *spoils system*. Alla caducazione *in parte qua* della norma censurata segue la riespansione della disciplina sulla dirigenza pubblica regionale che determina le cause e le modalità di revoca e consente la misurazione e valutazione dell'attività svolta, previa contestazione degli addebiti nel rispetto dei principi del giusto procedimento e del contraddittorio.

“...secondo la giurisprudenza di questa Corte, non ogni incoerenza o imprecisione di una norma può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità (sentenze n. 86 del 2017 e n. 434 del 2002). Nondimeno, la stessa è invece censurabile, alla luce del principio di razionalità normativa, qualora la formulazione della stessa sia tale da potere dare luogo ad applicazioni distorte (vedi anche la sentenza n. 10 del 1997) o ambigue (sentenza n. 200 del 2012), che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona

amministrazione”. Così la sentenza n. **107**.

La sentenza n. **114** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Puglia e Veneto in riferimento all’art. 97 Cost. – dell’art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, il quale proroga, per la durata di vita utile del giacimento e nel rispetto degli *standard* di sicurezza e salvaguardia ambientale, i titoli abilitativi già rilasciati per l’esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette. La norma integra una fattispecie di legge-provvedimento atteso che, “con una previsione di contenuto particolare e concreto, incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all’autorità amministrativa” (sentenza n. 214 del 2016). La denunciata impossibilità di concreta ponderazione degli interessi coinvolti e di esercizio del potere di autotutela da parte dell’amministrazione è effetto consustanziale proprio della natura legislativa rivestita dalla disposizione di proroga.

“Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del «principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l’introduzione del nuovo primo comma dell’art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell’amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016)”. Così la sentenza n. **169**.

“Dalla giusta considerazione che la disciplina legislativa del potere di annullamento d’ufficio degli atti divenuti inoppugnabili si fonda (anche) sull’art. 97, secondo comma, Cost., non è corretto inferire la necessità costituzionale della previsione legislativa di un dovere dell’amministrazione di pronunciarsi sull’istanza di autotutela, come prospetta il giudice *a quo*. Al contrario, proprio nel principio di buon andamento espresso nella norma costituzionale citata si radica il vincolo per il legislatore di tenere conto, nella disciplina dell’annullamento d’ufficio, anche dell’interesse pubblico alla stabilità dei rapporti giuridici già definiti dall’amministrazione, con la conseguenza che non irragionevolmente il legislatore stesso ha ritenuto di non prevedere che su eventuali istanze di autotutela l’amministrazione debba necessariamente pronunciarsi”. Così la sentenza n. **181**.

“Anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili (da ultimo, sentenza n. 203 del 2016), senza però che possa essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale. A maggior ragione, tuttavia, la quantificazione delle risorse in modo funzionale alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente si impone, anche in questo ambito, come canone fondamentale e presupposto del buon andamento dell’amministrazione, che deve sempre essere rispettato da parte del legislatore (sentenza n. 10 del 2016)”. Così la sentenza n. **192**.

“Infondata, infine, è la censura (peraltro formulata in maniera generica e apodittica) relativa all’art. 97 Cost., secondo la quale la rivalutazione «massiva» operata dalla norma censurata, colpendo indiscriminatamente tutte le unità immobiliari di una determinata microzona senza alcuna verifica concreta del singolo bene, «espo[rrebbe] l’amministrazione medesima ad una altrettanto “massiva” opposizione da parte dei contribuenti interessati». Non è dato comprendere, infatti, come il rischio che l’Amministrazione sia esposta ad azioni giudiziarie possa rilevare nel senso dell’incostituzionalità di una disciplina. Ogni riforma normativa, per la sua portata innovativa, è potenzialmente idonea a suscitare reazioni da parte dei destinatari, ma ciò evidentemente rientra nella fisiologia dell’ordinamento”. Così la sentenza n. **249**.

6.3.2. Il principio di economicità quale corollario del buon andamento della pubblica amministrazione

“Non può poi dubitarsi del fatto che il riordino ed il contenimento della spesa inerente al costo del personale costituiscono momenti di essenziale attuazione del buon andamento dell’azione amministrativa; considerazione, questa, che assume ancor più rilievo ora che l’art. 97, primo comma, Cost., nel richiedere alle pubbliche amministrazioni di assicurare la sostenibilità del debito, consolida il principio di economicità quale corollario del buon andamento della p.a.”. Così la sentenza n. **236**.

6.3.3. Il principio di continuità dell'azione amministrativa

“...una cessazione automatica, *ex lege* generalizzata, di incarichi dirigenziali, viola, in carenza di idonee garanzie procedimentali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento; [...] la esistenza di una preventiva fase valutativa risulta essenziale anche per assicurare il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che ne consenta comunque un controllo giurisdizionale”. Così la sentenza n. 15.

6.3.4. Il principio del giusto procedimento

“...una cessazione automatica, *ex lege* generalizzata, di incarichi dirigenziali, viola, in carenza di idonee garanzie procedimentali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento; [...] la esistenza di una preventiva fase valutativa risulta essenziale anche per assicurare il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che ne consenta comunque un controllo giurisdizionale”. Così la sentenza n. 15.

6.4. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni

6.4.1. L'accesso ai pubblici uffici

6.4.1.1. La chiamata in servizio “diretta” di personale già estromesso dal servizio sanitario regionale (in deroga al principio del pubblico concorso)

“Le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione rientrano nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.” (sentenze nn. 251 e 202 del 2016, 272 del 2015, 277 del 2013, 141 del 2012, 156 e 7 del 2011, 235 del 2010, 380 del 2004). “Nell'esercizio di tale loro competenza, le regioni devono rispettare la regola posta dall'art. 97, quarto comma, Cost. secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”. Così la sentenza n. 110 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., l'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge pugliese n. 1 del 2016, il quale, al fine di far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata, riabilitazione e integrazione scolastica, prevedeva che le Aziende sanitarie locali si avvalevano, compatibilmente con i relativi piani assunzionali, del personale già adibito a tali servizi e stabilizzato in virtù degli artt. 3, comma 38, della legge regionale n. 40 del 2007 e 16, comma 3, della legge regionale n. 4 del 2010, i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato erano stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell'art. 16, comma 8, del d.l. n. 98 del 2011, mediante chiamata in servizio con rapporto di lavoro a tempo determinato con contratti *full time* annuali rinnovabili. Le impugnate disposizioni erano sostanzialmente dirette a neutralizzare gli effetti del citato d.l. che prevede la nullità delle assunzioni fondate su norme dichiarate incostituzionali e il ripristino della preesistente situazione. Le sentenze nn. 73 del 2013, 68 e 42 del 2011 hanno dichiarato illegittime previsioni legislative pugliesi concernenti la stabilizzazione del personale precario del sistema sanitario regionale in base ad argomentazioni pienamente riferibili alla disciplina *de qua*. Quest'ultima è risultata ancor più censurabile perché era “diretta a far fronte, non a bisogni temporanei, ma a esigenze risalenti e non destinate a venir meno (tanto è vero che il personale adibito ai servizi assistenziali in questione era stato stabilizzato)” e prevedeva la rinnovabilità senza limiti del contratto annuale. Né la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost. si è potuta giustificare con la necessità di far fronte alle menzionate esigenze assistenziali o di tutelare il legittimo affidamento dei lavoratori. Infatti, i servizi di assistenza domiciliare integrata, riabilitazione e integrazione scolastica “devono essere garantiti dalle regioni senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto del disabile all'istruzione e all'integrazione scolastica (sentenza n. 275 del 2016). La necessaria garanzia del servizio, tuttavia, non comporta che esso possa essere svolto solo dai soggetti individuati dalle norme impugnate, tanto è vero che la sentenza n. 68 del 2011 (elusa dalle norme impugnate) ha censurato la stabilizzazione dei lavoratori (...) constatando la mancanza di peculiarità delle funzioni che il personale svolge (...) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione. Trattandosi di servizi assistenziali stabili, che l'amministrazione ha l'obbligo di fornire, (...) la Regione non avrebbe dovuto prevedere la chiamata in servizio diretta, con contratti annuali rinnovabili, ma seguire le ordinarie procedure di assunzione”. Infine, si

è ribadito che “la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell’amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle” (sentenza n. 90 del 2012), e che “le norme volte a tutelare l’affidamento dei lavoratori non soddisfano questi requisiti” (sentenze nn. 217 e 51 del 2012, 150 del 2010).

6.4.1.2. Il passaggio ope legis di personale da enti privati ad amministrazioni pubbliche

“Questa Corte ha affermato ripetutamente che «la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l’accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici» (sentenza n. 248 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013). Con specifico riguardo alla possibilità di inquadramento nel ruolo dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato di personale proveniente da una società a partecipazione pubblica, che svolgeva incarichi dirigenziali a tempo determinato, ha precisato che «un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze» (sentenza n. 167 del 2013), indicando, in particolare, che la legge «subordina la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all’accertamento di specifiche necessità funzionali dell’amministrazione e preveda procedure di verifica dell’attività svolta» (sentenza n. 167 del 2013 e, tra le tante, sentenza n. 189 del 2011 e n. 215 del 2009) e che la deroga sia «contenuta entro determinati limiti percentuali» (ancora sentenza n. 167 del 2013). In altri termini, si è ripetutamente osservato che, se «il principio dettato dall’art. 97 Cost. può consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione» (sentenza n. 189 del 2011), occorre, tuttavia, che «l’area delle eccezioni alla regola del concorso» sia «rigorosamente delimitata» e non si risolva «in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati» (sentenza n. 227 del 2013). Questa Corte, muovendo da tali presupposti, ha, tra l’altro, dichiarato l’illegittimità costituzionale di una norma di una legge regionale che disponeva il trasferimento automatico del personale di una società a totale partecipazione pubblica nel ruolo dei dirigenti regionali, in quanto non erano stati forniti «elementi precisi» (si prevedeva solo una «ricognizione dei requisiti per accedere ai ruoli dell’amministrazione regionale ed ipotetica prova selettiva»), idonei a «indurre a ritenere più adeguato al fine del buon andamento dell’amministrazione regionale il reclutamento diretto dei dipendenti già utilizzati dalla disciolta società *in house* [...], facendo esclusivo assegnamento, per la dimostrazione dell’assunto, sulla *ratio* di tutela dei lavoratori occupati nella società in liquidazione», ritenuta non «[...] idonea a giustificare una deviazione dal principio generale del pubblico concorso (sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010)» (sentenza n. 227 del 2013)”. Così la sentenza n. **113** che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 31 della legge della Regione siciliana n. 8 del 2016 - che introduceva la possibilità di conferire, in via diretta, incarichi dirigenziali a personale proveniente dalle società partecipate, poste in liquidazione, con conseguente inquadramento nel relativo ruolo dei dirigenti regionali - per violazione della regola del pubblico concorso per l’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

6.4.1.3. I concorsi per il reclutamento del personale docente

La sentenza n. **251** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., l’art. 1, comma 110, ultimo periodo, della legge n. 107 del 2015 che escludeva dai concorsi pubblici per il reclutamento dei docenti il personale già assunto su posti e cattedre con contratto a tempo indeterminato nelle scuole statali. Il diritto di partecipare al concorso era condizionato alla circostanza, “eccentrica rispetto all’obiettivo della procedura concorsuale di selezione delle migliori professionalità”, che non vi fosse un contratto a tempo indeterminato alle dipendenze della scuola statale, mentre analoga preclusione non era prevista per i docenti alle dipendenze di una scuola privata paritaria a tempo indeterminato e per i docenti immessi nei ruoli di altra amministrazione. L’esclusione si fondava sulla durata del contratto e sulla natura del datore di lavoro: criteri non funzionali all’individuazione della platea degli ammessi a partecipare alle procedure concorsuali, che dovrebbero essere impostate su metodi meritocratici. Né è stato possibile ravvisare una convincente *ratio legis* nella finalità di assorbire il precariato. Ferma la diversa posizione, ai fini dell’interesse alla partecipazione al concorso, dei docenti statali precari, i quali ambiscono a ottenere un posto di lavoro, e dei docenti a tempo indeterminato, i quali ambiscono al miglioramento della propria condizione professionale (sentenza n. 192 del 2016), l’obiettivo del tempestivo assorbimento del precariato è stato adeguatamente

perseguito dal piano straordinario di assunzioni di cui ai precedenti commi da 95 a 105. In particolare, il comma 104 ha previsto coerentemente l'esclusione dal piano del personale statale già assunto quale docente a tempo indeterminato; l'esclusione stabilita dal comma 110 si proiettava, invece, su un orizzonte temporale più ampio, applicandosi al sistema di reclutamento a regime, ossia dopo il completamento del piano. La finalità di assorbimento del precariato, legata a esigenze straordinarie, non è stata ritenuta replicabile in riferimento al sistema ordinario di reclutamento, il quale presuppone il superamento dell'emergenza, con il raggiungimento degli obiettivi programmati. D'altra parte, la riferita finalità è risultata contraddetta dall'inesistenza di un'analoga preclusione per i docenti a tempo indeterminato della scuola paritaria e per coloro che, in possesso delle necessarie abilitazioni, avessero un rapporto di lavoro a tempo indeterminato alle dipendenze del MIUR o di altre amministrazioni. Tali soggetti erano comunque ammessi a partecipare ai concorsi, a parità di condizioni, con i docenti precari. La norma smentiva così la finalità in nome della quale sacrificava i diritti dei docenti statali a tempo indeterminato. Inoltre, in una prospettiva di sistema, la preclusione poteva rivelarsi ininfluyente ai fini dell'obiettivo asseritamente perseguito: infatti, l'accesso ai concorsi dei docenti a tempo indeterminato avrebbe dato luogo, in caso di esito favorevole, alla loro assunzione nella nuova posizione, con conseguente scopertura di quella già ricoperta e suscettibile di essere assegnata ad altri. Restringendo irragionevolmente la platea dei partecipanti al concorso, il legislatore ha trascurato che il merito costituisce "il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente" (sentenza n. 41 del 2011), impedendo sia di realizzare la più ampia partecipazione possibile, sia di assicurare condizioni di effettiva parità nell'accesso. In via consequenziale la declaratoria di illegittimità è stata estesa all'art. 17, terzo comma, ultimo periodo, del d.lgs. n. 59 del 2017 che, nel disciplinare la fase transitoria di reclutamento, prevedeva che, entro febbraio 2018, fosse bandito un concorso in ciascuna Regione, per ogni classe e tipologia di posto, e parimenti richiedeva, per la partecipazione, il requisito di non essere titolari di un contratto a tempo indeterminato da docente presso le scuole statali. Diversamente dal comma 110, tale disposizione collegava espressamente la rinnovata preclusione al superamento del precariato e alla riduzione dei contratti a termine; tuttavia, l'esplicitazione dello scopo ha reso ancora più irragionevole e discriminatoria la ripetizione dell'esclusione dei docenti statali a tempo indeterminato, evidenziando la medesima incongruità, imputata al comma 110, tra obiettivo e mezzo prescelto per realizzarlo.

6.4.2. Il rapporto d'impiego

6.4.2.1. La cessazione ex lege di funzioni dirigenziali, nell'ambito del ridimensionamento strutturale e del contenimento della spesa

La Corte è stata ripetutamente chiamata a vagliare la legittimità di "meccanismi di decadenza automatica di incarichi dirigenziali dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio, sottratta a qualsiasi valutazione dei risultati conseguiti, qualora tali meccanismi siano riferiti a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni amministrative attuative degli indirizzi politici. Tale decadenza automatica è stata ascritta allo *spoils system*, risultando gli interventi normativi in questione sovente disposti in relazione a cambiamenti della compagine governativa, ovvero al mutamento degli organi di indirizzo politico nazionali o regionali. I predetti meccanismi di decadenza automatica sono stati (...) ritenuti compatibili con l'art. 97 Cost., esclusivamente ove riferiti ad addetti ad uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) o a figure apicali" (sentenza n. 34 del 2010). "Relativamente a tali incarichi, *causa et ratio* della relativa normativa e delle conseguenti pronunce confermate della loro legittimità costituzionale, vanno individuate nella necessità per l'organo di vertice di assicurare, *intuitu personae*, una migliore fluidità e correttezza di rapporti con diretti collaboratori quali sono i dirigenti apicali e ovviamente il personale di staff, funzionali allo stesso miglior andamento dell'attività amministrativa. Per il rimanente personale dirigenziale, i meccanismi di decadenza automatica, o meramente discrezionale, sono stati invece costantemente ritenuti incompatibili con l'art. 97 Cost." (*ex plurimis*, sentenze nn. 246, 228 e 124 del 2011, 224 e 81 del 2010, 161 del 2008, 104 e 103 del 2007), anche in riferimento agli incarichi conferiti a soggetti esterni all'amministrazione ai sensi dei commi 5-ter (dirigenti di altre amministrazioni) e 6 (dirigenti non già in possesso di qualifica dirigenziale assunti con contratto a termine, nei limiti percentuali della pianta organica dell'amministrazione datrice di lavoro, per svolgere funzioni dirigenziali) dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001. La ricordata giurisprudenza ha in sintesi sostenuto che "una cessazione automatica, *ex lege* generalizzata, di incarichi dirigenziali, viola, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità e, in particolare, il principio di

continuità dell'azione amministrativa che è strettamente correlato a quello di buon andamento” e che “la esistenza di una preventiva fase valutativa risulta essenziale anche per assicurare il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che ne consenta comunque un controllo giurisdizionale”. I riferiti orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 15 che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 97 e 98 Cost., l'art. 2, comma 20, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui prevedeva che, all'esito del processo di riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri (sulla base di criteri di contenimento della spesa e di ridimensionamento strutturale), e comunque non oltre il 1° novembre 2012, cessassero tutti gli incarichi dirigenziali in corso a quella data, di prima e seconda fascia, conferiti ai sensi del citato art. 19, comma 6. La norma – dando luogo, “in termini oggettivi, a un meccanismo di cessazione automatica di incarico dirigenziale, con risoluzione del connesso contratto di lavoro a tempo determinato”, “assimilabile in termini sostanziali al fenomeno dello *spoils system*” – ha inciso negativamente sul buon andamento dell'amministrazione e lesa, al contempo, in modo irragionevole, “la tutela dell'affidamento che i lavoratori interessati riponevano sulla naturale durata dell'incarico dirigenziale” e del connesso rapporto di lavoro. Infatti, sia la previsione che la decadenza avesse comunque luogo in via automatica dal 1° novembre 2012, sia la possibilità, legislativamente contemplata, di procedere, da tale data, alla sostituzione del personale dirigenziale mediante il rinnovo o il conferimento di nuovi incarichi, anche in difetto di riorganizzazione, hanno palesato “l'assenza di nesso causale” tra la decadenza e il processo di ristrutturazione, finendo per smentire il dichiarato obiettivo (non suffragato dai lavori parlamentari) di conseguire una riduzione dell'organico e della relativa spesa.

6.4.2.2. La revoca ad libitum di incarichi dirigenziali non apicali (esclusione del carattere fiduciario)

Sono incompatibili con l'art. 97 Cost. “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 procedurali” (sentenze nn. 15 del 2017, 20 del 2016, 104 e 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 nn. 269 del 2016, 246 del 2011, 81 del 2010 e 161 del 2008). Così la sentenza n. 52 che ha giudicato illegittimo l'art. 11, comma 2-*bis*, della legge valdostana n. 22 del 2010, nella parte in cui estendeva agli incarichi di Comandante e Vice Comandante regionale dei vigili del fuoco il regime delineato dal precedente art. 10, comma 1, per alcune figure dirigenziali fiduciarie e di diretta collaborazione con l'organo di governo (Segretario generale, Capo e Vice Capo di Gabinetto della Presidenza della Regione) e caratterizzato sia dalla revocabilità *ad nutum* su richiesta del Presidente della Regione sia dalla durata legata alle vicende del mandato di quest'ultimo in base al meccanismo di *spoils system*. La Corte ha sottolineato la “natura non apicale e tecnica” dell'incarico di Comandante al quale non si riconnettono attribuzioni che segnalino la presenza dei due indici ritenuti (sentenze nn. 269 e 20 del 2016) sintomatici del carattere apicale di figure dirigenziali implicanti una necessaria consentaneità politica tra organo nominante e dirigente nominato: la collaborazione al processo di formazione dell'indirizzo politico ovvero un rapporto immediato con l'organo politico. Al Comandante sono piuttosto riconosciute “funzioni di natura prevalentemente tecnico-escutiva, attinenti alla direzione e all'organizzazione dei servizi antincendio nella Regione” nonché una posizione sotto-ordinata rispetto al Coordinatore regionale del dipartimento protezione civile e vigili del fuoco. Non è stata reputata rilevante in senso contrario l'espressa qualificazione fiduciaria dell'incarico in questione operata dalla norma denunciata: infatti, la previsione di specifici titoli e requisiti che delimitano la platea degli aspiranti fra i quali l'amministrazione può scegliere discrezionalmente presuppone una forma di selezione che, per quanto non concorsuale, è comunque basata sull'apprezzamento oggettivo delle qualità professionali e del merito degli interessati e non può essere condotta “in base ad una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato”. Il carattere fiduciario affiora unicamente nella fase di conferimento dell'incarico e si esaurisce nel momento dell'individuazione del soggetto ritenuto idoneo alla funzione; né può condizionare il concreto esercizio di funzioni tecniche, da svolgere in posizione di neutralità e nell'esclusivo interesse pubblico. Alla caducazione *in parte qua* della norma censurata segue la riespansione della disciplina sulla dirigenza pubblica regionale che determina le cause e le modalità di revoca e consente la misurazione e valutazione

dell'attività compiuta, previa contestazione degli addebiti nel rispetto dei principi del giusto procedimento e del contraddittorio.

6.4.2.3. La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego e il trattamento economico dei dipendenti pubblici

“Secondo il costante orientamento di questa Corte, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego – operata dall’art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), dall’art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), e dai decreti legislativi emanati in attuazione di dette leggi di delega – la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva. In particolare, dall’art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 72 del 2017, n. 211 e n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010)”. Così la sentenza n. **160**.

6.4.2.4. La disciplina del limite massimo alle retribuzioni nel settore pubblico e il cumulo tra retribuzioni e pensioni erogate da gestioni previdenziali pubbliche – Dialogo con il legislatore

“La disciplina del limite massimo, sia alle retribuzioni nel settore pubblico sia al cumulo tra retribuzioni e pensioni, si iscrive in un contesto di risorse limitate, che devono essere ripartite in maniera congrua e trasparente. (...) Il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale”: la parità di trattamento, il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un’esistenza libera e dignitosa, il diritto a un’adeguata tutela previdenziale e il buon andamento della pubblica amministrazione. “Anche la disciplina del cumulo tra pensioni e retribuzioni interferisce con molteplici valori di rango costituzionale”: il diritto al lavoro, il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all’effettivo stato di bisogno e la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro. “Nel settore pubblico non è precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole. In tale ottica, si richiede il rispetto di requisiti rigorosi, che salvaguardino l’idoneità del limite fissato a garantire un adeguato e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti. Il fine prioritario della razionalizzazione della spesa deve tener conto delle risorse concretamente disponibili, senza svilire il lavoro prestato da chi esprime professionalità elevate”. Così la sentenza n. **124** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 4, 36, 38, 95, 97, 100, 101, 104 e 108 Cost., degli artt. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014 e 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013. Le prime due disposizioni pongono come limite invalicabile, per gli emolumenti e le retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione, determinato in 240.000 euro annui, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali gravanti sul dipendente; la terza vieta alle amministrazioni e agli enti pubblici di erogare, a soggetti già titolari di pensioni corrisposte da gestioni previdenziali pubbliche, trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati all’assegno pensionistico, superino il predetto limite. La disciplina, “pur dettata dalla difficile congiuntura economica e finanziaria, trascende la finalità di conseguire risparmi immediati e si inquadra in una prospettiva di lungo periodo”, sicché “la circostanza che la relazione tecnica non computi i risparmi attesi non è di per sé sintomatica dell’irragionevolezza della norma”, precludendo le molteplici variabili in gioco “una valutazione preventiva ponderata e credibile”. L’impossibilità di stimare la riduzione della spesa non implica l’insussistenza dell’effetto, da valutare nella lunga durata, e “non contraddice la *ratio* dell’intervento normativo, volto a perseguire obiettivi di interesse generale”. Infatti, il legislatore ha destinato le risorse annualmente derivanti dall’applicazione delle norme al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato; ha inteso rimediare alle “differenziazioni, talvolta prive di una chiara ragion d’essere, fra i

trattamenti retributivi delle figure di vertice dell'amministrazione"; e ha affiancato ai limiti retributivi penetranti obblighi di pubblicità degli incarichi. Il contenimento della spesa non è stato "mai perseguito quale fine in sé" ma "in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti". La non irragionevolezza delle scelte legislative si è combinata con la valenza generale del tetto retributivo che "si delinea come misura di razionalizzazione, suscettibile di imporsi a tutti gli apparati amministrativi" (sentenze nn. 178 e 153 del 2015, 310 del 2013). Il limite è ancorato a un parametro fisso, "svincolato dal mutevole *cursus honorum* della persona chiamata di volta in volta a ricoprire la carica di Primo Presidente". La conformazione della disciplina, che supera l'aleatorietà di un parametro imprevedibile, ha rivelato l'intenzione di "porre un limite generale, conoscibile *ex ante*, tale da assicurare una sollecita – e tendenzialmente stabile – pianificazione delle risorse" e tutt'altro che inadeguato, in quanto inerente "alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi". Nella sua discrezionalità, il legislatore potrà, "secondo un ragionevole contemperamento dei contrapposti interessi, modificare nel tempo il parametro prescelto, in modo da garantirne la perdurante adeguatezza alla luce del complessivo andamento della spesa pubblica e dell'economia". Una valutazione di non irragionevolezza è stata espressa anche in materia di cumulo tra retribuzioni e pensioni a carico delle finanze pubbliche. La norma – che, in caso di superamento del tetto, obbliga alla riduzione l'amministrazione che eroga il trattamento economico e non quella che si occupa della previdenza – è stata giudicata in armonia con altre misure di contenimento dei trattamenti economici nel settore pubblico. Per quanto corrisponda a un rilevante interesse pubblico il ricorso a professionalità particolarmente qualificate, che già fruiscono di un trattamento pensionistico, "il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni (...). Il principio di proporzionalità della retribuzione (...) deve essere valutato, dunque, in un contesto peculiare, che non consente una considerazione parziale della retribuzione e del trattamento pensionistico". "Inquadrata in queste più ampie coordinate", la norma ha attuato un "contemperamento non irragionevole dei principi costituzionali" e non ha sacrificato indebitamente il diritto a una retribuzione proporzionata. Naturalmente, il legislatore, "chiamato a garantire una tutela sistemica, non frazionata, dei valori costituzionali", potrà prefigurare, "in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione", soluzioni diverse e modulare in senso più duttile il cumulo, "anche in rapporto alle mutevoli esigenze di riassetto complessivo della spesa, con una valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo delle discipline restrittive". Infine, l'assetto prefigurato dal legislatore non ha sacrificato in misura arbitraria e sproporzionata il diritto al lavoro del pensionato, libero di esplicarsi nelle forme più convenienti, non ha compromesso l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, in virtù della portata generale che lo contraddistingue, e non ha ingenerato di per sé arbitrarie discriminazioni tra i consiglieri di Stato e della Corte dei conti di nomina governativa e i consiglieri per concorso.

6.4.2.5. Il regime fiscale della retribuzione legata a incrementi di produttività (nel settore pubblico e nel settore privato)

La sentenza n. 153 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., della disciplina (artt. 53, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, 26, comma 1, del d.l. n. 98 del 2011 e 2 del d.l. n. 93 del 2008, come richiamato dall'art. 33, comma 12, della legge n. 183 del 2011) che riservava ai soli dipendenti del settore privato un trattamento fiscale agevolato delle somme erogate a titolo di retribuzione di produttività per gli anni 2011 e 2012, senza estenderlo agli impiegati pubblici. La detassazione *de qua* "ha lo scopo, evidente, di incentivare la produttività del lavoro, ma il suo oggetto è ben delimitato dal legislatore, che non lo collega a un generico miglioramento delle prestazioni dei lavoratori dipendenti, bensì all'erogazione di somme correlate a incrementi di produttività, qualità, redditività, innovazione, efficienza organizzativa, collegate ai risultati riferiti all'andamento economico o agli utili della impresa o a ogni altro elemento rilevante ai fini del miglioramento della competitività aziendale. Questo preciso collegamento (...) evoca la necessità di una stretta connessione tra l'agevolazione fiscale delle somme erogate ai lavoratori e l'esercizio da parte del datore di lavoro erogante di un'attività economica rivolta al mercato e diretta alla produzione di utili. Tramite l'agevolazione fiscale il legislatore intende quindi promuovere la competitività delle imprese nell'interesse generale". Alle medesime finalità non è stato ritenuto riconducibile il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, istituito dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Agenzie fiscali. Né ha condotto a diverse conclusioni la considerazione che la disciplina della materia non escludeva *ab origine* la possibilità di estendere il beneficio nel senso auspicato dal rimettente: da ciò, infatti, non sarebbe

stato corretto inferire “né un obbligo per il legislatore di estendere la misura ai dipendenti del settore pubblico, né la palese arbitrarietà o irrazionalità della scelta discrezionale (...) di non estendere il beneficio, scelta che avrebbe comportato, non solo un aumento delle risorse necessarie per attuare la misura, ma anche un allargamento degli obiettivi generali perseguiti”.

6.4.2.6. I compensi variabili degli avvocati dello Stato e delle pubbliche amministrazioni

La sentenza n. 236 ha esaminato plurime questioni, promosse da diversi Tribunali regionali amministrativi, relative all’art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, che ha modificato la disciplina dei compensi variabili del personale dell’Avvocatura dello Stato, nonché degli altri avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni (r.d. n. 1611 del 1933, art. 21). In tutti i giudizi *a quibus* i ricorrenti sono avvocati o procuratori dello Stato che agiscono per il riconoscimento del diritto ai compensi maturati per le prestazioni rese in favore dell’amministrazione patrocinata, fondando la relativa pretesa sul regime normativo anteriore alla novella. La Corte - superata la censura riferita all’art. 77, secondo comma, Cost., per l’asserita assenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, per la quale si rinvia all’apposita sezione - dichiara non fondate le questioni relative ai commi 2 e 4 dell’art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, prospettate in relazione all’art. 3, primo comma, Cost., in quanto, avuto riguardo alla prevista decurtazione degli onorari, essi realizzerebbero una disparità di trattamento tra gli avvocati dello Stato e gli avvocati dipendenti delle altre amministrazioni pubbliche. A differenza dei primi, gli avvocati delle amministrazioni pubbliche non statali hanno infatti conservato il diritto a percepire emolumenti legati sia all’ipotesi del “riscosso” che a quella del “compensato”, anche in misura integrale (a seconda di quanto previsto nei regolamenti dei rispettivi enti); per contro, gli avvocati dello Stato godono di una tale possibilità nei limiti del 50 per cento delle sole somme recuperate in danno della parte soccombente condannata alle spese. La Corte, per contro, afferma la inidoneità del *tertium comparationis* indicato dai rimettenti, in quanto il confronto è posto tra categorie disomogenee, l’una ricompresa e l’altra esclusa dall’area del lavoro pubblico contrattualizzato (sentenze n. 192 del 2016 e n. 178 del 2015). Infatti, gli avvocati e procuratori dello Stato sono stati espressamente sottratti al regime della privatizzazione che ha interessato il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione: essi si caratterizzano, quindi, per una peculiarità ordinamentale che li differenzia dagli altri avvocati dipendenti della pubblica amministrazione, soggetti, di contro, alla contrattazione collettiva.

Parimenti infondate sono state dichiarate anche le censure riferite al comma 4 dell’art. 9, in relazione agli artt. 3, 23 e 53 Cost., sul presupposto della natura tributaria delle decurtazioni e limitazioni imposte dalla novella. La Corte ripete la sua giurisprudenza sul tema (sentenze n. 96 del 2016; n. 178 e n. 70 del 2015; n. 154 del 2014; n. 310 e n. 304 del 2013; n. 233 del 2012), secondo cui una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese. Orbene, nella fattispecie, essa non riscontra i primi due dei tre indici sopra elencati, in base alle seguenti argomentazioni: “Quanto alla decurtazione patrimoniale, va rilevato che il diritto alla partecipazione “al riscosso” matura di pari passo con il progredire del giudizio nel quale vengono rese le prestazioni professionali da compensare. Non va trascurato, al fine qui rilevante, che il combinato disposto dei primi due commi dell’art. 21 del r.d. n. 1611 del 1933, nello stabilire il diritto alla ripartizione di tali compensi, lega il consolidarsi della relativa pretesa al verificarsi di tre diversi presupposti: il primo, dato dalla presenza di un titolo, anche transattivo, che ponga a carico della controparte le spese di giudizio; il secondo, correlato al passaggio in giudicato del titolo che dispone sulle spese; il terzo, relativo alla effettiva esazione delle somme in questione. Ora, quale che sia il momento di completamento di tale fattispecie a formazione progressiva, in ogni caso non può negarsi che la relativa pretesa patrimoniale è quantomeno subordinata alla condanna della controparte alle spese ovvero alla presenza di una transazione che ponga su quest’ultima il costo del giudizio: sino a quando non viene a concretarsi tale presupposto, l’avvocato dipendente può dirsi titolare solo di una aspettativa con riguardo alla possibilità di percepire tali emolumenti, sino a quel momento solo eventuale. La disciplina intertemporale dettata dall’art. 9 (data, per quel che riguarda il “riscosso”, dal comma 8 letto congiuntamente al comma 5), avuto riguardo al personale della Avvocatura dello Stato, condiziona l’applicabilità della novella alla entrata in vigore del regolamento chiamato a prevedere i criteri di rendimento attraverso i quali modulare quantitativamente il diritto alla ripartizione delle propine. Le nuove disposizioni sono, dunque, operative

per le sole prestazioni rese in giudizi definiti con titoli giudiziari depositati o con transazioni formalizzate dopo l'entrata in vigore del detto regolamento. La revisione quantitativa del diritto alla ripartizione del "riscosso", imposta dalla normativa censurata, incide, dunque, su situazioni giuridiche soggettive non ancora maturate, vale a dire quelle inerenti ai giudizi definiti da provvedimenti depositati dopo l'emanazione del regolamento di cui al comma 5. È, pertanto, da escludere che nel caso possa riscontrarsi una effettiva decurtazione, la quale, invece, presuppone l'incidenza della novità normativa su situazioni soggettive di matrice patrimoniale compiutamente formate. Non può poi trascurarsi che il comma 5 del censurato art. 9, grazie alle modifiche apportate in sede di conversione, ha introdotto nel sistema verifiche di rendimento destinate ad incidere sul quantum del diritto a godere degli emolumenti in questione in ragione di alcuni filtri valutativi definiti dalla normazione secondaria. È di tutta evidenza, dunque, che le modifiche introdotte dalla novella incidono, modificandolo, sul sinallagma contrattuale, perché il diritto alle propine viene modulato differentemente in ragione del rendimento degli avvocati dipendenti: non si risolvono, dunque, esclusivamente in una decurtazione patrimoniale, così da condurre la fattispecie al di fuori dei casi di imposizione tributaria anomala e implicita, in altre occasioni riscontrati da questa Corte".

Un'ulteriore censura, avente ad oggetto i commi 2, 4 e 8, della disposizione impugnata, concerne l'asserita violazione degli artt. 3, 25 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della CEDU nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale, in quanto le riduzioni apportate dalla novella avrebbero efficacia retroattiva e sarebbero destinate ad incidere negativamente su diritti soggettivi legati a rapporti di durata. Dunque, sarebbe lesa la tutela dell'affidamento anche in ragione della irragionevolezza delle decurtazioni imposte, non proporzionate agli interessi collettivi perseguiti. La Corte dichiara che anche tale questione non è fondata. Primariamente ricorda che: "benchè non sussista il divieto di irretroattività della legge, in quanto previsto dall'art. 25 Cost. soltanto per la legge penale, la facoltà del legislatore ordinario di modificare in peius la disciplina concernente i diritti soggettivi perfetti relativi a rapporti di durata richiede che la stessa sia giustificata da esigenze di assoluto rilievo, tali da imporre sacrifici eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso". Nel caso di specie, tuttavia, esclude che si tratti di disposizioni retroattive, in quanto le nuove norme sono destinate, considerato il momento di consolidamento della relativa pretesa retributiva, ad operare *ex nunc*, perché dirette a disciplinare situazioni non ancora compiutamente definite all'interno del rapporto lavorativo corrente tra amministrazione e dipendente (la disciplina impugnata, avuto riguardo alla ipotesi del "compensato", limita l'applicabilità delle nuove norme alle sole pretese patrimoniali inerenti a prestazioni rese in giudizi definiti con provvedimento depositato in data successiva alla entrata in vigore del decreto. Quanto al "riscosso", l'operatività della novella è stata altresì subordinata alla avvenuta adozione dei parametri di rendimento, demandata alla fonte regolamentare). In realtà, il dipendente in questione vanta una aspettativa legata al tenore della normativa di riferimento presente al momento della esecuzione della prestazione.

L'ultima censura ruota intorno alla natura retributiva degli emolumenti presi in considerazione dalla novella, in linea con quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 33 del 2009 e n. 624 del 1988). Anche in questo caso la Corte dichiara la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 4 e 8 dell'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, prospettata in riferimento all'art. 36 Cost. con la seguente motivazione: "[s]econdo quanto costantemente affermato da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 96 del 2016; e n. 154 del 2014), il giudizio sulla sufficienza e sulla proporzionalità della retribuzione non può prescindere da una valutazione complessiva delle diverse voci che la compongono e non può essere svolto per singoli istituti. Il rimettente ha invece focalizzato l'attenzione esclusivamente sul contenuto delle riduzioni apportate dalla norma censurata, trascurando, nel quadro retributivo complessivo relativo alla categoria di riferimento, di valutare l'incidenza da ascrivere alla componente offerta dallo stipendio tabellare, rimasta insensibile alla novella; né, ancora, è stato dato il giusto peso al ruolo che deve ascrivere alla componente retributiva aggiuntiva legata agli emolumenti per il "riscosso", ancora riconosciuti, seppure in quota parte, agli avvocati dello Stato".

6.4.2.7. L'armonizzazione dei sistemi pensionistici del settore privato e del settore pubblico – Monito al legislatore

La sentenza n. **148** (che dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e degli artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione) rivolge al legislatore un monito per l'armonizzazione dei sistemi pensionistici del settore privato e del settore pubblico: "Nel merito, va innanzitutto verificato se sussista una

giustificata diversità dei sistemi pensionistici del settore privato e del settore pubblico, tale da escludere la configurabilità della violazione dell'art. 3 Cost., alla luce del costante insegnamento di questa Corte, secondo cui la diversità delle situazioni e dei sistemi posti a confronto giustifica, in termini di ragionevolezza, la diversità delle discipline e, conseguentemente, esclude la violazione del principio di uguaglianza (*ex plurimis*, sentenza n. 146 del 2016). Sul punto, il rimettente non ravvisa «intrinseche differenze» tra i due ordinamenti pensionistici, assumendo, in sintesi: che in entrambi i settori i trattamenti di quiescenza rispondono all'identica esigenza tutelata dagli artt. 36 e 38 Cost.; che, analogamente, la modifica o rideterminazione dei trattamenti pensionistici risponde, sia nel settore pubblico che in quello privato, alla stessa esigenza posta dall'art. 97 Cost., ma anche ai principi degli artt. 36 e 38 Cost., in quanto la difformità dalle previsioni normative altera la natura di retribuzione differita del trattamento pensionistico, modificando il rapporto tra le due prestazioni e, nello stesso tempo, incide sul principio di adeguatezza posto dall'art. 38 Cost.; che, con riferimento alle differenze fra le gestioni pensionistiche, il sistema previdenziale è stato oggetto di un processo di riforma volto ad armonizzare i diversi regimi, confluiti presso l'INPS quale unico ente gestore; che, infine, anche regole particolari, dettate in ordine ai procedimenti di determinazione e liquidazione dei trattamenti pensionistici del settore pubblico, sono state superate dall'evoluzione normativa. Sebbene dunque i due regimi pensionistici, pur oggetto di interventi di convergenza operati negli anni dal legislatore, continuano a presentare elementi di motivata diversità, vi sono aspetti della disciplina pensionistica che, come quello in esame, concernendo profili analoghi, richiederebbero da parte del legislatore un percorso di armonizzazione nell'ambito dell'oramai unitario ente pubblico di previdenza obbligatoria nel rapporto con l'utente pensionato, laddove sono venute meno talune differenze settoriali che potevano motivare una diversità di regolazione. Tuttavia, la impossibilità di ritenere, nella disposizione dell'art. 52, comma 1, della legge n. 88 del 1989, invocata nelle ordinanze di rimessione come *tertium comparationis*, l'unica soluzione regolatoria della materia compatibile ed anzi imposta dai principi costituzionali, conduce questa Corte a ritenere inammissibile, sotto tale profilo, la questione di legittimità in esame. La disciplina prevista dalla citata disposizione, nel prevedere la possibilità di rettifica delle pensioni del settore del lavoro privato «in ogni momento» e «in caso di errore di qualsiasi natura commesso in sede di attribuzione, erogazione o riliquidazione della prestazione», non costituisce, infatti, quella soluzione «obbligata» della regolazione della specifica materia in esame che, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, deve invece ravvisarsi nella normativa invocata in termini di *tertium comparationis*. Ciò anche in considerazione di quanto affermato da questa Corte, pur se con specifico riferimento al sistema delle pensioni del settore pubblico, in ordine alle esigenze di salvaguardare il legittimo affidamento del pensionato sull'entità del trattamento pensionistico erogato (sentenza n. 208 del 2014). Il necessario intervento per ricomporre il quadro della regolazione della materia, secondo linee coerenti ed omogenee per il settore pensionistico gestito ormai da un unico ente, non può, dunque, che essere rimesso al legislatore, che opererà tenendo conto del mutato contesto normativo, ma anche in funzione di valorizzazione dei profili di equità e solidarietà che caratterizzano il sistema previdenziale. Del resto, questa Corte rileva che i continui interventi normativi sul sistema pensionistico, se hanno posto attenzione ai profili sostanziali di determinazione dei trattamenti, hanno trascurato i pur rilevanti profili di armonizzazione di aspetti quali quelli in esame, costituenti il portato residuale di un assetto superato dall'evoluzione del sistema. Al legislatore compete, dunque, nell'equilibrato esercizio della sua discrezionalità, valutati tutti i diversi e spesso contrapposti valori ed esigenze in campo, bilanciare i fattori costituzionalmente rilevanti, fissati, in particolare, dagli artt. 3 e 97 Cost., ma anche – per le ragioni correttamente evidenziate dal rimettente – dagli artt. 36 e 38 Cost. A tal fine, l'intervento normativo dovrà, in particolare, armonizzare le esigenze di ripristinare la legittimità del trattamento pensionistico con l'opposta esigenza di tutelare, in presenza di situazioni e condizioni di rilevanza sociale, l'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento, decorso un lasso temporale adeguato e coerente con il complessivo ordinamento giuridico. Conclusivamente, sulla scorta di quanto innanzi considerato, questa Corte non può che formulare l'auspicio che il legislatore proceda, con adeguata tempestività, ad adottare un intervento inteso a superare le riscontrate divergenze tra le discipline previste, rispettivamente, per il settore pubblico, dall'art. 26 della legge n. 315 del 1967 e dagli artt. 204 e 205 del d.P.R. n. 1092 del 1973, e, per il settore privato, dall'art. 52, comma 1, della legge n. 88 del 1989.”

6.4.2.8. La tutela dell'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento (la possibilità di rettifica delle pensioni)

“Il necessario intervento per ricomporre il quadro della regolazione della materia, secondo linee coerenti

ed omogenee per il settore pensionistico gestito ormai da un unico ente, non può (...) che essere rimesso al legislatore, che opererà tenendo conto del mutato contesto normativo, ma anche in funzione di valorizzazione dei profili di equità e solidarietà che caratterizzano il sistema previdenziale. [...] A tal fine, l'intervento normativo dovrà, in particolare, armonizzare le esigenze di ripristinare la legittimità del trattamento pensionistico con l'opposta esigenza di tutelare, in presenza di situazioni e condizioni di rilevanza sociale, l'affidamento del pensionato nella stabilità del suo trattamento, decorso un lasso temporale adeguato e coerente con il complessivo ordinamento giuridico". Così la sentenza n. 148.

6.5. L'attività

6.5.1. L'annullamento d'ufficio

"...l'annullamento d'ufficio non ha funzione giustiziale, costituisce espressione di amministrazione attiva e comporta di regola valutazioni discrezionali, non esauendosi il potere dell'autorità che lo adotta unicamente nella verifica della legittimità dell'atto e nel suo doveroso annullamento se ne riscontra l'illegittimità. [...] Questa Corte ha già osservato che, «in via di principio, il momento discrezionale del potere della pubblica amministrazione di annullare i propri provvedimenti non gode in sé di una copertura costituzionale» (sentenza n. 75 del 2000). La previsione legislativa di casi di autotutela obbligatoria è dunque possibile, così come l'introduzione di limiti all'esercizio del potere di autoannullamento, ma non può certo dirsi costituzionalmente illegittima (...) una disciplina generale che escluda il dovere dell'amministrazione (...) di pronunciarsi sulle istanze di autotutela". Così la sentenza n. 181.

6.5.2. Le sanzioni amministrative qualificabili come penali ai sensi del diritto convenzionale (inapplicabilità dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953)

La sentenza n. 43 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, sollevata in via incidentale in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost. (oltreché, all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con gli artt. 6 e 7 della CEDU, così come interpretati dalla Corte di Strasburgo, sul quale si veda in: Diritto interno e sistema CEDU). Secondo il rimettente la disposizione impugnata – in base alla quale «[q]uando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali» - sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la propria applicabilità alle sentenze irrevocabili con le quali è stata inflitta una sanzione amministrativa qualificabile come "penale" ai sensi del diritto convenzionale. Secondo la Corte, l'intervento additivo richiesto dal giudice rimettente poggia su un erroneo presupposto: "ossia, che le garanzie previste dal diritto interno per la pena – tra le quali lo stesso art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 nell'interpretazione consolidata nel diritto vivente – debbano valere anche per le sanzioni amministrative, qualora esse siano qualificabili come sostanzialmente penali ai (soli) fini dell'ordinamento convenzionale. Viceversa, [...] l'ordinamento nazionale può apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle convenzionali, riservandole alle sole sanzioni penali, così come qualificate dall'ordinamento interno. In tale contesto di coesistenza, e non di assimilazione, tra le garanzie interne e quelle convenzionali, si pone dunque la peculiare tutela di cui all'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, e la sua applicazione alle sole ipotesi di sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità di norme penali, e non anche di norme amministrative". La Corte, poi, con riferimento alle censure chiarisce: "La portata dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, è stata estesa dalla consolidata giurisprudenza di legittimità includendovi anche le norme penali sanzionatorie, in un sistema normativo che prevede una fase esecutiva della sanzione, non ancora esaurita al momento della sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale. In un tale contesto, garante della legalità della pena è il giudice dell'esecuzione, cui compete di ricondurre la pena inflitta a legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 maggio 2014, n. 42858). Evidente risulta la differenza rispetto alle sanzioni amministrative qui in discussione, in cui sia la loro comminatoria sia la relativa fase esecutiva obbediscono a principi affatto differenti, in cui il giudice preposto è investito della sola cognizione del titolo esecutivo. L'incomparabilità delle situazioni a confronto non solo comporta l'infondatezza della censura ex art. 3 Cost., ma evidenzia anche le ragioni di infondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. È pur vero che questa Corte ha, occasionalmente (sentenze n. 104 del 2014, n. 196 del 2010, richiamate dalla recente n. 276 del 2016), riferito il parametro di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. anche a misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto. Ma lo ha fatto limitatamente al contenuto essenziale del richiamato precetto costituzionale, in virtù del quale una misura «è applicabile

soltanto se la legge che la prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sentenza n. 276 del 2016), e in riferimento a misure amministrative incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino. Diverso è il problema, posto dalla odierna ordinanza di rimessione, dell'applicabilità alle sanzioni amministrative di tutte le garanzie previste dalla legge per le sanzioni penali. Nulla impedisce al legislatore di riservare alcune garanzie, come quelle previste dall'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, al nucleo più incisivo del diritto sanzionatorio, rappresentato dal diritto penale, qualificato come tale dall'ordinamento interno. Sotto questo profilo deve, infatti, ricordarsi che questa Corte ha, anche di recente, ribadito «l'autonomia dell'illecito amministrativo dal diritto penale» (sentenza n. 49 del 2015), considerando legittima la mancata estensione agli illeciti amministrativi di taluni principi operanti nel diritto penale, sulla considerazione che «[t]ali scelte costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi» (sentenza n. 193 del 2016). La qualificazione degli illeciti e la conseguente sfera delle garanzie, circoscritta ad alcuni settori dell'ordinamento ed esclusa per altri, risponde, dunque, a «scelte di politica legislativa in ordine all'efficacia dissuasiva della sanzione, modulate in funzione della natura degli interessi tutelati» (sentenza n. 193 del 2016), sindacabili da questa Corte solo laddove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio».

6.5.3. Le prestazioni patrimoniali imposte e i margini della discrezionalità amministrativa

“Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il carattere relativo della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. permette di ritenere che spetta all'autorità amministrativa un ampio margine nella delimitazione della fattispecie impositiva e, tuttavia, resta ferma la necessità della fonte primaria, che non può essere relegata «sullo sfondo», né essere formulata quale prescrizione normativa «in bianco» (sentenza n. 83 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 69 del 2017). La norma primaria deve dunque stabilire, anche se non in dettaglio, i contenuti e i modi «dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini» (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011). La riserva di legge dell'art. 23 Cost. esige che la norma rechi la fissazione di «sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa» (sentenza n. 350 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2003) e definisca chiaramente «la concreta entità della prestazione imposta» (*ex plurimis*, le richiamate sentenze n. 69 del 2017, n. 83 del 2015, n. 115 del 2011)”. Così la sentenza n. **174**.

6.5.4. I margini di regolazione dell'autorità amministrativa in relazione alla riserva di legge relativa

“Secondo l'orientamento affermatosi nella giurisprudenza di questa Corte sin dagli inizi della sua attività, l'art. 23 Cost., «prescrivendo che l'imposizione di una prestazione patrimoniale abbia “base” in una legge [...] implica che la legge non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione. È necessario, cioè, che la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli» (sentenza n. 36 del 1959). In continuità con questa impostazione, costantemente seguita dalla copiosa giurisprudenza in materia, anche di recente si è ribadito che la riserva di legge stabilita dall'art. 23 Cost. ha carattere relativo e consente di lasciare all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie. Peraltro, la legge non può 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». La fonte primaria deve, invece, stabilire sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dai pertinenti precetti legislativi (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011). Con particolare riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, la Corte ha precisato che il legislatore deve indicare compiutamente «il soggetto e l'oggetto della prestazione imposta, mentre l'intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa – considerata nella complessiva disciplina della materia – razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell'onere imposto al soggetto nell'interesse generale» (sentenza n. 34 del 1986). Come si evince dal richiamo alla «complessiva disciplina della materia», questa Corte ritiene di dover apprezzare il rispetto della riserva relativa di legge di cui all'art.

23 Cost. prendendo in considerazione l'intero sistema delle norme in cui ciascuna prestazione s'inscrive. Già in passato, eventuali carenze della singola disposizione di legge sono state colmate attraverso una interpretazione sistematica del tessuto normativo, complessivamente considerato, in cui essa si innesta e dal quale sono stati tratti, anche per implicito, gli elementi essenziali dell'imposizione (ad esempio, i soggetti passivi di un tributo: sentenza n. 56 del 1972). Inoltre, poiché la *ratio* della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. è contenere la discrezionalità dell'amministrazione e prevenirne gli arbitrii «a garanzia della libertà e proprietà individuale» (sentenza n. 70 del 1960), questa Corte ha altresì affermato che l'eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali (sentenza n. 83 del 2015) aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici. In questa logica, è stato dato rilievo alla previsione di determinati «elementi o moduli procedurali» (sentenza n. 435 del 2001) che consentano la collaborazione di più enti o organi (sentenze n. 157 del 1996 e n. 182 del 1994) – specie se connotati da competenze specialistiche e chiamati a operare secondo criteri tecnici, anche di ordine economico (sentenze n. 215 del 1998, n. 90 del 1994 e n. 34 del 1986) – o anche la partecipazione delle categorie interessate (sentenza n. 180 del 1996). La possibilità di valorizzare le forme di legalità procedurale previste dalla legge, ai fini della valutazione del rispetto dell'art. 23 Cost., vale, in particolare, nei settori affidati ai poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti, quando vengano in rilievo profili caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica. In questi casi, la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti”. Così la sentenza n. 69.

6.5.5. Il privilegio in favore dei crediti dello Stato per le imposte dirette sul prezzo degli immobili esecutati

La sentenza n. 176 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., dell'art. 2776, terzo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 23, comma 39, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui dispone che i crediti dello Stato indicati dal primo comma dell'art. 2752 cod. civ, ossia quelli per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta dirette, sono collocati sussidiariamente, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili con preferenza rispetto ai crediti chirografari. La Corte non ha ravvisato alcuna lesione dei parametri evocati in quanto l'estensione, prevista in via sussidiaria dalla norma censurata, del privilegio già accordato sui beni mobili ai crediti dello Stato per le imposte dirette anche sul prezzo degli immobili, è non altro appunto che un privilegio su crediti (dello Stato) già privilegiati in ragione della causa che li connota. In altri termini, essa rappresenta una “causa legittima di prelazione”, che giustifica la deroga alla *par condicio creditorum* ai sensi dell'art. 2741 cod. civ. e non incide, quindi, sulla parità delle armi tra le parti ma solo sulla causa del credito e sull'esigenza che lo stesso sia soddisfatto.

6.5.6. La riduzione, con effetto retroattivo, dei compensi per i custodi dei veicoli sottoposti a sequestro giudiziario

La sentenza n. 267 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 1, commi da 318 a 321, della legge n. 311 del 2004 che prevedeva, con efficacia retroattiva, nei confronti dei custodi di veicoli sequestrati dall'autorità giudiziaria, soggetti ad alienazione forzosa se giacenti da più di due anni (a decorrere dal 2002), la liquidazione di un importo complessivo forfettario da calcolarsi secondo i nuovi e riduttivi criteri ivi stabiliti, in deroga alle tariffe contemplate dagli artt. 59 e 276 del d.P.R. n. 115 del 2002. La sentenza n. 92 del 2013 ha già sanzionato, in riferimento allo stesso parametro, analogo meccanismo di alienazione *ex lege* al custode di veicoli oggetto di sequestro amministrativo per violazione di norme del codice della strada (art. 38 del d.l. n. 269 del 2003), nella parte in cui riconosceva al custode, con effetto retroattivo, compensi inferiori a quelli previgenti. Infatti, “nel contesto di un rapporto stravolto in alcuni dei suoi elementi essenziali”, la retroattiva liquidazione forfettaria dei compensi al custode acquirente, in deroga alle più favorevoli tariffe previgenti da applicare *ratione temporis*, comprometteva gli interessi dei custodi in favore della controparte pubblica, senza contropartite intrinseche al disegno normativo idonee a bilanciare le posizioni delle parti. Tali considerazioni sono state estese alle norme *de quibus* che penalizzavano, oltre il limite della ragionevolezza e senza alcun meccanismo di riequilibrio, l'interesse dei custodi di veicoli in sequestro su disposizione dell'autorità giudiziaria, “per il profilo della non prevista, né prevedibile, incisiva riduzione del compenso che confidavano loro spettante in relazione a

pregressi rapporti di custodia, essendo, per di più, essi onerati, a seguito dell'acquisto forzoso, di provvedere alla conseguente attività di smaltimento dei veicoli già oggetto di deposito”.

6.5.7. La disciplina del fermo amministrativo del veicolo (inapplicabilità all'ipotesi del fermo fiscale)

La sentenza n. 47 ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003, (aggiunto dall'art. 33 della legge n. 35 del 2012), e dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012, entrambe sollevate in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), in relazione all'art. 5, comma 36, del d.l. n. 953 del 1982, e 119, secondo comma, Cost. Secondo le Commissioni tributarie provinciali rimettenti, le disposizioni regionali denunciate, nel prevedere che il fermo amministrativo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non sospende l'obbligo tributario, avrebbero illegittimamente derogato alla pretesa norma interposta di cui all'art. 5, comma 36, del citato d.l. n. 953 del 1982. La Corte, invece, esclude che vi sia stata deroga, in quanto la norma asseritamente interposta dispone che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione». Si tratta, dunque, di fattispecie normative non assimilabili. Infatti, il “fermo amministrativo” – al quale è correlata l'esenzione prevista dal citato art. 5, comma 36 (*recte*: trentasettesimo) del d.l. n. 953 del 1982 è propriamente il fermo del veicolo disposto dall'Autorità di pubblica sicurezza ovvero dalla Polizia stradale o comunale. Ai sensi dell'art. 214 (Fermo amministrativo del veicolo), del nuovo codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) esso consegue quale misura accessoria, unitamente ad altre sanzioni, a gravi violazioni di norme dello stesso codice. Si tratta di misura che comporta la cessazione della circolazione del veicolo con l'obbligo di custodia in luogo non sottoposto a pubblico passaggio ed apposizione su di esso di apposito sigillo; il trattenimento del documento di circolazione presso l'organo di polizia; l'obbligo di rimozione e trasporto in un apposito luogo di custodia, ove si tratti di ciclomotori e motocicli; e la confisca, oltre all'applicazione di sanzioni penali ed amministrative, in caso di circolazione del mezzo con elusione del provvedimento di fermo. Diverso è, invece, il fermo cosiddetto fiscale, al quale non poteva evidentemente riferirsi la norma di esenzione del 1982, in quanto solo successivamente il d.l. n. 669 del 1996 ha introdotto detta diversa ipotesi di fermo, all'interno dell'art. (91-*bis*, poi rifluito nell'art.) 86, del d.P.R. n. 602 del 1973, come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norme del codice della strada. Più propriamente si tratta in questo caso di una misura cautelativa provvisoria, con effetti indiretti di conservazione della garanzia patrimoniale, che l'agente incaricato della riscossione di crediti di enti pubblici può adottare, a sua discrezione, in alternativa alla immediata attivazione delle procedure esecutive, allo scopo di indurre il debitore ad un adempimento spontaneo, che gli consenta di ottenere la rimozione del fermo. Fermo, quest'ultimo, che comunque non comporta la materiale sottrazione della vettura alla disponibilità del proprietario; non gli impedisce di trasferirla a terzi con atto di alienazione (con traslazione, ovviamente, del vincolo); e, in caso di elusione del divieto di circolazione, dà luogo all'applicazione di una sanzione pecuniaria al proprietario, ma non anche al sequestro del mezzo. L'esclusa sospensione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica durante il periodo di fermo della vettura disposto dall'agente della riscossione non si pone, dunque, in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo disposto dall'autorità amministrativa o da quella giudiziaria) prevista, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, e rientra, invece, nella regola – innovativamente introdotta dallo stesso – che vuole quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo. La sentenza, inoltre, esclude ogni supposta analogia con la fattispecie di cui all'art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 288 del 2012. La norma, in quel caso, si poneva frontalmente in contrasto con la norma statale di esenzione (art. 5, comma 36, del d.l. n. 953 del 1982), in quanto disponeva esattamente il contrario, e cioè che «la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale».

6.5.8. Le concessioni demaniali marittime che prevedano la realizzazione di impianti ed infrastrutture da parte del concessionario (la misura del canone)

La sentenza n. 29 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 252, della legge n. 296 del 2006 - prospettata in via incidentale con

riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. - nella parte in cui determina, anche con riferimento ai rapporti concessori in corso, la misura dei canoni per le concessioni di beni del demanio marittimo per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto. Essa prevede che le nuove misure dei canoni - dettate per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative e commisurate al valore di mercato - si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2007, anche alle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto. Secondo i rimettenti siffatta estensione lederebbe il principio dell'affidamento per l'incremento rilevante e repentino della misura dei canoni delle concessioni per la realizzazione e la gestione di infrastrutture per la nautica, rispetto ai rapporti concessori in corso; il principio di ragionevolezza per l'equiparazione delle concessioni già rilasciate a quelle nuove, nonché delle concessioni di strutture per la nautica da diporto a quelle per finalità turistico-ricreative; la libertà di iniziativa economica, per «l'effetto irragionevole di frustrare le scelte imprenditoriali modificando gli elementi costitutivi dei relativi rapporti contrattuali in essere». La Corte rileva che la nuova disciplina dettata dalla legge impugnata prevede una rimodulazione dei criteri di quantificazione dei canoni, la cui *ratio* consiste nel perseguimento di obiettivi di equità e razionalizzazione dell'uso dei beni demaniali (sentenza n. 302 del 2010). Accanto al canone cosiddetto tabellare, è introdotto un canone commisurato al valore di mercato da applicarsi alle concessioni comprensive di strutture costituenti «pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi». Con riferimento alle concessioni demaniali per attività turistico-ricreative la legittimità dei nuovi criteri di calcolo dei canoni è già stata riconosciuta nella sentenza n. 302 del 2010. In questa pronuncia è stato rilevato, in particolare, che «gli interventi legislativi, volti ad adeguare i canoni di godimento dei beni pubblici, hanno lo scopo, conforme agli artt. 3 e 97 Cost., di consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e di rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatori privati (sentenza n. 88 del 1997). Tuttavia, con riferimento alla specifica categoria dei rapporti concessori oggetto del giudizio, la Corte afferma che risulta possibile e doverosa un'interpretazione della disposizione del comma 252 che porta ad escludere l'applicabilità, generale ed indifferenziata, dei canoni commisurati ai valori di mercato a tutte le concessioni di strutture dedicate alla nautica da diporto, rilasciate prima della entrata in vigore della disposizione in esame. Infatti, la commisurazione del canone deve essere parametrata alle concrete caratteristiche dei rapporti concessori, nonché dei beni demaniali che ne formano l'oggetto. L'art. 1, comma 251, della legge n. 296 del 2006, prevede che il criterio della media dei valori indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare si applica alle concessioni demaniali marittime comprensive di strutture permanenti costituenti «pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi». Il tenore letterale della disposizione in esame fa espresso riferimento, dunque, ad opere costituenti pertinenze demaniali marittime che, pertanto, già appartengono allo Stato. I criteri di calcolo dei canoni commisurati ai valori di mercato, in quanto riferiti alle opere realizzate sul bene e non solo alla sua superficie, risultano applicabili, quindi, soltanto a quelle che già appartengano allo Stato e che già possiedano la qualità di beni demaniali. Nelle concessioni di opere da realizzare a cura del concessionario, ciò può avvenire solo al termine della concessione, e non già nel corso della medesima. Nelle concessioni che prevedono la realizzazione di infrastrutture da parte del concessionario, il pagamento del canone riguarda soltanto l'utilizzo del suolo e non anche i manufatti, sui quali *medio tempore* insiste la proprietà superficaria dei concessionari e lo Stato non vanta alcun diritto di proprietà. Un'interpretazione costituzionalmente corretta della disposizione in esame impone, quindi, la necessità di considerare la natura e le caratteristiche dei beni oggetto di concessione, quali erano all'avvio del rapporto concessorio, nonché delle modifiche successivamente intervenute a cura e spese dell'amministrazione concedente. Mentre con riferimento agli aumenti dei canoni tabellari (art. 03, comma 1, lettera b, n. 1, del d.l. n. 400 del 1993) valgono i principi affermati nella sentenza n. 302 del 2010, viceversa va esclusa l'applicabilità dei nuovi criteri commisurati al valore di mercato alle concessioni non ancora scadute che prevedano la realizzazione di impianti ed infrastrutture da parte del concessionario, ivi incluse quelle rilasciate prima del 2007.

6.5.9. Il TUE e il Piano casa della Regione Campania (il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria e il requisito della “doppia conformità”)

La sentenza n. 107 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., l'art. 12, comma 4-*bis*, della legge campana n. 19 del 2009 (come sostituito dalla legge regionale n. 6 del 2016), nella parte in cui disponeva l'applicabilità dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 anche agli interventi previsti dalla medesima legge e realizzati dopo la sua entrata in vigore, privi di titolo abilitativo o in difformità da esso, conformi alla

stessa legge, anziché alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente, sia al momento della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda. La citata norma statale esprime il principio fondamentale (sentenza n. 101 del 2013) in forza del quale “è possibile ottenere un permesso in sanatoria solo 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”. La norma regionale (inserita nella legge attuativa del programma nazionale noto come “Piano Casa”, delineato dall’intesa raggiunta dalla Conferenza unificata Stato Regioni del 31 marzo 2009), benché si riferisse espressamente all’art. 36 e ne ribadisse il contenuto, se ne differenziava sensibilmente sul piano letterale, “in termini tali da favorirne possibili letture alternative non necessariamente in linea con il concetto della doppia conformità”. In particolare, essa si è distanziata, “senza ragionevoli giustificazioni”, dal parametro interposto laddove affermava che l’opera dovesse essere conforme alla legge regionale n. 19 del 2009, anziché, come prescritto dal legislatore statale, “alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente (...) sia al momento della realizzazione degli stessi interventi, sia al momento della presentazione della domanda”. Le riscontrate differenze di contenuto incidono sul nucleo della previsione statale, potendo indurre l’interprete a ritenere sanabili opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all’epoca della loro esecuzione. La formulazione letterale della disposizione poteva prestarsi a “dubbi interpretativi in ordine al rispetto del requisito della doppia conformità imposto dalla disciplina statale di riferimento”, così da rendere concreto il rischio di una sua elusione e da “determinare potenziali incertezze nell’azione amministrativa diretta alla verifica della legittimità degli interventi edilizi ricompresi nell’ambito della normativa di favore prevista dal Piano Casa della Regione”.

6.6. La finanza pubblica

6.6.1. Il principio dell’equilibrio del bilancio

“...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” (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016)” [...] “il principio di continuità degli esercizi finanziari «per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l’equilibrio del bilancio: quest’ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale “consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche” (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione”. Così la sentenza n. 274.

6.6.2. Il principio dell’equilibrio tendenziale del bilancio

Il principio dell’equilibrio tendenziale del bilancio «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013). Così la sentenza n. 6.

6.6.3. Il principio del pareggio di bilancio dopo la riforma costituzionale del 2012 (quadro normativo)

La sentenza n. 252 – preliminarmente all’esame del merito delle questioni di legittimità costituzionale proposte da talune Regioni, a statuto speciale e ordinarie, relative all’art. 2, comma 1, lettere a) e c) della legge n. 164 del 2016 - ha ricostruito la disciplina introdotta con la riforma costituzionale del 2012. Di seguito un ampio stralcio: “Occorre prendere le mosse dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, come è noto, ha riformulato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. La legge è sostanzialmente attuativa del patto “Euro Plus”, approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l’11 marzo 2011 e condiviso dal

Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011. Con esso gli Stati membri si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «“la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale” cui ricorrere, purché avente «“una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)” e tale da “garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale”» (sentenza n. 88 del 2014). A sua volta, la direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011), cui si è data attuazione con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), ha stabilito regole minime comuni atte a garantire una disciplina uniforme di bilancio negli Stati membri. In particolare nell'art. 5 si prevede che «Ciascuno Stato membro si dota di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi derivanti dal TFUE nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica». Infine, con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra [...], con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012), come già ricordato nella sentenza n. 88 del 2014, «gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del “patto di bilancio” “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”». Con il Trattato le parti contraenti si impegnavano, in particolare, ad introdurre ed applicare, tra l'altro, la regola secondo cui il bilancio della pubblica amministrazione deve essere in pareggio o in avanzo. Ai sensi del Protocollo n. 12 (Procedura per i disavanzi eccessivi) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, particolarmente significativa è l'affermazione secondo cui per pubblica amministrazione si intende, fra l'altro, l'amministrazione statale, regionale o locale. Le modifiche alla Costituzione rispondono dunque alle finalità e agli obblighi previsti in sede europea e nella sostanza comportano l'introduzione del principio dell'equilibrio tra entrate e spese, riferito non al singolo ente ma al complesso di tutte le pubbliche amministrazioni. Vengono in rilievo anzitutto gli artt. 81 e 119 Cost., come novellati. Quanto al primo, il sesto comma, nella nuova formulazione, afferma per il «complesso delle pubbliche amministrazioni» i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare» l'implementazione dei due principi. Nell'art. 119 Cost., poi, al primo comma, dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, è stata aggiunta la seguente specificazione: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», nonché l'inciso: «e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», è stato poi aggiunto l'inciso: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio». A proposito di quest'ultima disposizione, nei lavori parlamentari della legge costituzionale (Relazione delle Commissioni permanenti I e V della Camera presentata alla Presidenza il 21 febbraio 2012), si chiarisce che il principio del pareggio di bilancio viene riferito alla singola autonomia territoriale, ma che, con la novella del sesto comma, assume rilievo l'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale degli enti locali, atteso che il debito è possibile solo se compensato dall'equilibrio del contesto regionale di cui il singolo ente fa parte; l'indebitamento non solo deve finanziare spese di investimento, ma è condizionato, oltre che alla contestuale definizione di piani di ammortamento, al rispetto di tale equilibrio. È alla luce di questo principio fondamentale che vanno lette le ulteriori modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. In particolare, il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., secondo cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», rinvia ad una nozione unitaria di pubblica amministrazione. L'art. 117 Cost., a sua volta, è stato modificato, sancendo che la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» rientra negli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale e non più – come nell'originario riparto competenziale – nelle materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. Ed è bene ricordare che questa Corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato,

nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica, si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. A chiusura del sistema, il comma 2, lettera *b*), dell'art. 5, della legge cost. n. 1 del 2012 rimette ad una legge rinforzata la disciplina della facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, Cost., come novellato. A questa legge è anche affidata la individuazione di una serie di elementi, tra cui le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, e in particolare il contenuto della legge di bilancio dello Stato, e le modalità attraverso le quali gli enti in questione concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. In effetti la legge rinforzata poi emanata, la n. 243 del 2012, ha disciplinato, al Capo IV, l'applicazione del principio dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese nei confronti delle Regioni e degli enti locali (artt. da 9 a 12), fissando la regola nuova – rispetto al previgente patto di stabilità – del raggiungimento di un unico saldo, che deve essere “non negativo”, precisando inoltre, all'art. 9, comma 1, che la regola contabile dell'equilibrio di bilancio si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome; e, all'art. 10, comma 1, che le condizioni di ricorso all'indebitamento si applicano anche nei confronti delle autonomie speciali. Questa legge è stata poi modificata dalla legge n. 164 del 2016, con riguardo sia all'art. 9 che all'art. 10 [...] Rilevanti sono [...] le modifiche apportate all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, attesa la loro portata generale: – l'art. 1, comma 1, lettera *a*), nel modificare il comma 1 di tale articolo, ha sostituito i quattro saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali ivi previsti (un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, e un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti) con un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Pertanto sono stati soppressi gli obblighi di pareggio per la cassa e le spese correnti; – l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016 ha poi introdotto, nello stesso art. 9, il comma 1-bis, con cui viene specificato quali sono le entrate finali e le spese finali che devono essere prese in considerazione ai fini della determinazione del saldo non negativo. [...] l'art. 2 della legge n. 164 del 2016 ha modificato l'art. 10, commi 3 e 4, della legge n. 243 del 2012, concernenti il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali e le operazioni di investimento; nonché il comma 5, relativo al decreto al quale sono rimessi criteri e modalità di attuazione dell'articolo medesimo e modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato. La lettera *a*) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 164 del 2016 ha sostituito il comma 3, il quale, nella versione originaria, nel primo periodo, disponeva che «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera *a*)». La modifica introdotta subordina all'acquisizione di intese regionali, che garantiscano il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1 (come novellato), della legge n. 243 del 2012, le operazioni di indebitamento e quelle di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Dunque, in modo coerente con le modifiche apportate all'art. 9, viene meno il riferimento al saldo di cassa finale; come pure sono soppressi gli ultimi due periodi del testo originario. L'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016 sostituisce il comma 4 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 nei termini seguenti: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali». L'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 164 del 2016 sostituisce il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 come segue: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque

adottato». Il testo originario dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, su cui è intervenuta la sentenza n. 88 del 2014[...] prevedeva: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo»».

6.6.4. L'istituto del “disavanzo tecnico” quale eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio

La sentenza n. 6 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2016, di approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e del bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018, in quanto ha utilizzato l'istituto del disavanzo tecnico senza una correlata successiva copertura all'interno della stessa legge regionale cui appartiene la norma impugnata. Preliminarmente all'esame del merito, la Corte illustra con un ampio passaggio la disciplina e la natura dell'istituto del “disavanzo tecnico”: “Ai fini della presente decisione, nel vastissimo ed articolato ordito normativo contenuto nel richiamato d.lgs. n. 118 del 2011, occorre concentrare l'attenzione sul principio della “competenza finanziaria potenziata”, sull'istituto del “fondo pluriennale vincolato” e sull'impatto di tali innovazioni sulle tecniche di copertura della spesa. È in tale prospettiva, infatti, che va inquadrato il contestato disavanzo tecnico, applicato dalla Regione autonoma Sardegna. I caratteri fondamentali della competenza finanziaria potenziata possono essere così sintetizzati: a) rilevanza contabile e giuridica della dimensione temporale delle obbligazioni attive e passive inerenti ai singoli esercizi finanziari; b) natura autorizzatoria, non solo del bilancio annuale ma anche di quello triennale, i quali sono stati riuniti in un unico documento; c) obbligo della copertura finanziaria a prescindere dall'esercizio di imputazione della spesa; d) imputazione dell'accertamento e dell'impegno alle scritture di un esercizio sulla base della scadenza della relativa obbligazione e della sua esigibilità; e) residui attivi e passivi costituiti solo da obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili. Dalla scelta del legislatore di applicare il principio della competenza finanziaria potenziata deriva la necessità di istituire il fondo pluriennale vincolato, il quale serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego. Detto fondo è costituito da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata (Allegato 4/1, punto 9.8, del d.lgs. n. 118 del 2011). Nell'ambito del percorso giuridico-contabile delineato dalla riforma si è avvertita l'esigenza di porre in evidenza, e di eliminare, il disavanzo sommerso che tradizionalmente si annidava nella gestione dei residui e nella loro applicazione al risultato di amministrazione. Conseguentemente sono state fissate nuove regole per le amministrazioni territoriali interessate all'emersione e alla rimozione del fenomeno. In tale contesto è stata introdotta la procedura di riaccertamento straordinario dei residui, prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, la quale è finalizzata a verificare il complesso dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015, in modo da rendere veritiere le risultanze delle passate gestioni ed iscriverle in bilancio coerentemente con il principio della competenza finanziaria potenziata. Secondo la richiamata disposizione, il riaccertamento straordinario dei residui deve essere effettuato, con riferimento al 1° gennaio 2015, in un'unica soluzione, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati, e quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, ripartiti secondo l'esercizio di scadenza dell'obbligazione. Alla luce di quanto premesso circa la competenza finanziaria potenziata, il fondo pluriennale vincolato ed il riaccertamento straordinario dei residui, la logica del nuovo sistema, introdotto dal d.lgs. n. 118 del 2011, è quella di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese. Attraverso una necessaria sintesi e semplificazione delle criticità che caratterizzano la regolazione e la gestione finanziaria, può dirsi che le minacce più sensibili all'equilibrio dei bilanci pubblici, ed in particolare a quello dei bilanci degli enti territoriali, vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti ai crediti e ai debiti, nonché dalla sovrastima – in sede previsionale – dei flussi finanziari di entrata. I due fenomeni sono strettamente collegati poiché, se i crediti vengono sovrastimati e le entrate non vengono puntualmente accertate e riscosse, si crea uno sbilanciamento dei flussi finanziari con conseguente necessario ricorso alle anticipazioni di cassa e con produzione – in prospettiva pluriennale – di rilevanti disavanzi di amministrazione. A ben vedere, i richiamati fenomeni di sovrastima e di mancata riscossione delle entrate appartengono alla categoria delle gravi patologie finanziario-contabili alle quali il riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 cerca di porre rimedio. Ma l'interazione di tale norma con la competenza finanziaria potenziata ha generato la soluzione – che dovrebbe

essere assolutamente transitoria – di dare evidenza giuridica alla diacronia tra riscossioni e pagamenti, quando la scadenza dei crediti risulta successiva a quella delle obbligazioni passive e l'incognita della solvibilità dei debitori incide in modo rilevante sull'equilibrio dei flussi finanziari nel corso di un solo esercizio. Tale soluzione consiste nel consentire il disavanzo tecnico per il periodo intercorrente tra l'esercizio interessato alla diacronia e quelli successivi in cui la sua copertura diviene, al contrario, indefettibile". Così illustrata la disciplina del disavanzo tecnico, la Corte affronta il quesito della sua conformità all'art. 81, terzo comma, Cost., ed afferma che esso può essere risolto in senso positivo solo attraverso una stretta interpretazione della norma interposta: "La regola contenuta nel comma 13 dell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 – secondo cui «Nel caso in cui a seguito del riaccertamento straordinario [...] i residui passivi reimputati ad un esercizio sono di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio, tale differenza può essere finanziata con le risorse dell'esercizio o costituire un disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata» – va intesa non come un mero raffronto numerico tra componenti contabili, bensì come un documento analiticamente corredato dall'elenco delle singole poste interessate, dalle relative ragioni giuridiche e dalla scadenza delle singole obbligazioni. In particolare, l'applicazione del disavanzo tecnico deve essere intesa come una facoltà comportante un vero e proprio risultato economico-finanziario di carattere negativo, sia pure circoscritto al periodo delimitato dalle scadenze delle obbligazioni diacronicamente coinvolte. [...] In altre parole, il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo e – senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato – risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale. La norma sul disavanzo tecnico deve essere pertanto interpretata in modo costituzionalmente orientato, dal momento che «per i principi contabili vale la regola dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali» (sentenza n. 279 del 2016). Ove fosse possibile solo l'ipotesi ermeneutica estensiva della regola adottata dalla Regione autonoma Sardegna, ciò determinerebbe l'illegittimità costituzionale dello stesso principio contabile, dal momento che, così interpretato, esso diventerebbe un veicolo per un indebito allargamento – in contrasto con l'art. 81 Cost. – della spesa di enti già gravati dal ripiano pluriennale di disavanzi di amministrazione pregressi (in tal senso, sentenza n. 279 del 2016). In quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, la disciplina del disavanzo tecnico è comunque di stretta interpretazione e deve essere circoscritta alla sola irripetibile ipotesi normativa del riaccertamento straordinario dei residui nell'ambito della prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, in ragione delle particolari contingenze che hanno caratterizzato la situazione di alcuni enti territoriali". *La fattispecie è descritta in: L'ordinamento dello Stato - La funzione normativa - La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Il principio della copertura della spesa - I casi relativi ai bilanci regionali.*

6.6.5. Le leggi rinforzate n. 243 del 2012 e n. 164 del 2016

La sentenza n. 252 ha esaminato varie questioni di legittimità costituzionale - prospettate dalle Province autonome e da alcune Regioni, sia speciali sia ordinarie – relative all'art. 2, comma 1, della legge n. 164 del 2016, che modifica il comma 3 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 (lettera *a*) e il comma 5 dello stesso art. 10 (lettera *c*). In particolare, il comma 5, nella nuova versione, prevede: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato». Il testo previgente recitava: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo». La Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione «nella parte in cui non prevede la parola "tecnica", dopo le parole "criteri e modalità di attuazione" e prima delle parole "del presente articolo"».

Ciò posto, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 164 del 2016, sollevata per violazione del giudicato costituzionale formatosi con la sentenza n. 88 del 2014. (v. in *La funzione normativa, Il giudicato costituzionale*).

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo», per violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che richiede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, cosicché è da escludere che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica. (v. in *La funzione normativa, Gli atti normativi secondari*).

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui prevede «, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., per il quale le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge. (v. in *La funzione normativa, La riserva di legge*).

Quanto alla modifica realizzata dalla lettera a), dell'art. 2, comma 1, della legge n. 164 del 2016, che riscrive il comma 3, dell'art. 10, della legge n. 243 del 2012, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 48, 49, 51, 52 dello statuto e all'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. (v. in *L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, La legge rinforzata n. 243 del 2012 e n. 164 del 2016 Regione Friuli-Venezia Giulia*).

6.6.5.1. Divieto di elusione

La sentenza n. 235 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016. Il testo della disposizione impugnata affermava che «lo Stato, in ragione dell'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». La disposizione, dunque, si limitava a prevedere un rinvio alla legge dello Stato, mentre l'art. 81, sesto comma, Cost. in materia richiede l'intervento di una cosiddetta legge rinforzata (legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale). La Corte ricorda che la legge n. 164 del 2016, modificativa della legge n. 243 del 2012, è una legge rinforzata, ossia, come la precedente, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dall'art. 81, sesto comma, Cost., come modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Il nuovo testo dell'art. 81, sesto comma, Cost. prevede che: «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»; a sua volta, l'art. 5 della menzionata legge costituzionale n. 1 del 2012 specifica nel dettaglio l'oggetto della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., menzionando tra l'altro esplicitamente al suo comma 1, lettera g), «le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi [di] eventi eccezionali [...], anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali». In attuazione delle suddette previsioni di rango costituzionale è stata originariamente approvata la legge rinforzata n. 243 del 2012, il cui art. 1, comma 2, ribadisce che «La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione». Successivamente, il legislatore è intervenuto a modificare la legge n. 243 del 2012, approvando, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, la legge n. 164 del 2016. Pertanto, la disposizione impugnata, contenuta nella legge n. 164 del 2016, è stata approvata in ossequio ai vincoli procedurali contenuti nell'art. 81, sesto comma, Cost., i quali, come già chiarito nella sentenza n. 88 del 2014, trovano fondamento anche a livello sovranazionale nell'art. 3, paragrafo 2, del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012 e ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (cosiddetto Fiscal Compact).

Tuttavia, l'impugnato art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, a differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, non individua esso stesso alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento. La disposizione si limita a demandare a una futura legge ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali – dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria. Né potrebbe affermarsi che la legge rinforzata non deve farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, potendo alcuni suoi contenuti essere specificati da altre fonti. Infatti, nel caso di specie, la nuova disciplina non solo non detta alcuna modalità attraverso cui debba esplicarsi il concorso statale, ma essa è altresì priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura «legge dello Stato», così contravvenendo palesemente al dettato costituzionale.

6.6.6. Il principio di unità del bilancio

“...di regola tutte le entrate degli enti territoriali, sia quelle di natura tributaria che corrispettiva, servono a finanziare il complesso delle attività istituzionali e i servizi resi alla collettività (principio di unità del bilancio) ma, in alcuni casi, è ben possibile che alcune entrate, in tutto o in parte, siano vincolate a specifici obiettivi (sentenze n. 184 del 2016, n. 192 e n. 70 del 2012)”. Così la sentenza n. 209.

6.6.7. La trasparenza del bilancio e il contrasto all'abuso della “tecnicità contabile” – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 247 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, proposte dalle Regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, e dalle Province autonome, dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016, che nel modificare la legge n. 243 del 2012 (c.d. legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), ha introdotto all'art. 9 il comma 1-*bis*. La disposizione di nuova introduzione prevede che «Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali». Le censure, motivate dall'intento di salvaguardare la disponibilità dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato secondo le rispettive discipline, lamentano un'indebita intrusione negli equilibri finanziari dell'ente territoriale, attraverso l'alterazione di un istituto nato per la mera esposizione contabile delle diacronie inerenti alla gestione di competenza e di cassa dei programmi aventi valenza pluriennale. La Corte, però, esclude il preteso significato ablativo delle disposizioni impugnate, le quali invece sono suscettibili di una diversa interpretazione. A conclusione dell'ampio percorso argomentativo (v. Sezione II, L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale, *La legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio e l'introduzione per gli anni 2017-2019 del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa*) la Corte rivolge al legislatore un invito alla trasparenza divulgativa: “Questa Corte non ignora il pericolo che l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria possa determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione. In ogni caso, è concreto il rischio che un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrate. Proprio a tutela del corretto esercizio del mandato elettorale questa Corte ha affermato che «Occorre ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e

della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità» (sentenza n. 184 del 2016). La necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnicità degli enunciati *in subiecta materia*, per rappresentare in modo comprensibile «le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate» (ancora sentenza n. 184 del 2016). In relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale, è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della “tecnicità contabile” finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza”.

6.6.8. L'interpretazione costituzionalmente orientata dei principi contabili

“La norma sul disavanzo tecnico deve essere pertanto interpretata in modo costituzionalmente orientato, dal momento che «per i principi contabili vale la regola dell'interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali» (sentenza n. 279 del 2016)”. Così la sentenza n. 6.

6.6.9. L'attuazione graduale dei valori e degli interessi costituzionali, da bilanciarsi con la concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie

“Una valutazione in termini di proporzionalità e di adeguatezza tra i dialettici interessi in gioco può essere realizzata solo all'interno del quadro legislativo della materia «secondo determinazioni discrezionali del legislatore, le quali devono essere basate sul ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991)”. Così la sentenza n. 7.

6.6.10. Il limite delle risorse disponibili

“Il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Anche la disciplina del cumulo tra pensioni e retribuzioni «interferisce con molteplici valori di rango costituzionale, come il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto a una prestazione previdenziale proporzionata all'effettivo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), la solidarietà tra le diverse generazioni che interagiscono nel mercato del lavoro (art. 2 Cost.), in una prospettiva volta a garantirne un equo ed effettivo accesso alle opportunità di occupazione che si presentano» (sentenza n. 241 del 2016, punto 5. del Considerato in diritto)”. Così la sentenza n. 124, che ha dichiarato la non fondatezza delle questioni concernenti la disciplina del limite massimo alle retribuzioni nel settore pubblico e al cumulo tra retribuzioni e pensioni erogate da gestioni previdenziali pubbliche, in quanto essa persegue finalità di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti, in presenza di risorse limitate.

6.6.11. I servizi che corrispondono a diritti costituzionali e la certezza delle disponibilità finanziarie

“...occorre confermare che la garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali,

richiede certezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti (sentenza n. 275 del 2016). Anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili (da ultimo, sentenza n. 203 del 2016), senza però che possa essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale. A maggior ragione, tuttavia, la quantificazione delle risorse in modo funzionale alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente si impone, anche in questo ambito, come canone fondamentale e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, che deve sempre essere rispettato da parte del legislatore (sentenza n. 10 del 2016). Pertanto, le determinazioni sul fabbisogno sanitario complessivo non dovrebbero discostarsi in modo rilevante e repentino dai punti di equilibrio trovati in esito al ponderato confronto tra Stato e Regioni in ordine ai rispettivi rapporti finanziari, senza che tale scostamento appaia giustificabile alla luce di condizioni e ragioni sopraggiunte". Così la sentenza n. 192.

6.6.12. La grave crisi finanziaria e i diritti maturati nel settore del lavoro pubblico

“[I]e limitazioni e decurtazioni imposte dalla normativa censurata trovano una incontrovertita *ratio* nelle già evidenziate esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, maturate in un contesto di necessità e urgenza quale quello indotto dalla grave crisi finanziaria nel cui ambito è intervenuta la novella in contestazione. Assume rilievo anche il settore sul quale le norme in oggetto hanno inciso, quello del lavoro nella pubblica amministrazione, che integra una delle più significative voci di spesa pubblica. [...] In questo contesto di riferimento, in più occasioni questa Corte ha ritenuto non arbitrarie e irragionevoli misure normative dirette a incidere sulla spesa del personale della pubblica amministrazione anche quando l'intervento contestato incideva su diritti maturati nel settore del lavoro pubblico (*ex plurimis*, sentenze n. 304 e n. 310 del 2013)". Così la sentenza n. 236 che ha dichiarato non fondate plurime questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione all'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, che ha modificato la disciplina dei compensi variabili del personale dell'Avvocatura dello Stato, nonché degli altri avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni (r.d. n. 1611 del 1933, art. 21).

6.6.13. La previdenza e la concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie

“Il rapporto di corrispondenza tra pensioni e retribuzioni, pur tendenziale e imperfetto (sentenza n. 42 del 1993, punto 5. del Considerato in diritto), deve essere preservato mediante meccanismi di raccordo, atti a scongiurare il rischio di un «irragionevole scostamento», sintomatico dell'inadeguatezza del trattamento previdenziale corrisposto (sentenza n. 226 del 1993, punto 7. del Considerato in diritto). Spetta, pertanto, alla discrezionalità del legislatore il «ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto)". Così la sentenza n. 259.

6.6.14. Il risparmio di spesa corrente imposto alla CNPADC (nella forma di un prelievo commisurato alle spese per consumi intermedi dell'esercizio 2010) e l'obbligo di versamento nelle casse dello Stato

La sentenza n. 7 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui impone alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti (CNPADC) - in quanto destinataria dell'obbligo di effettuare un risparmio di spesa nella forma di un prelievo commisurato alle spese per consumi intermedi dell'esercizio 2010 - di versare annualmente l'importo corrispondente nell'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato. La Corte afferma che la scelta di privilegiare, attraverso il prelievo, esigenze del bilancio statale rispetto alla garanzia, per gli iscritti alla CNPADC, di vedere impiegato il risparmio di spesa corrente per le prestazioni previdenziali, non è conforme né al canone della ragionevolezza, né alla tutela dei diritti degli iscritti alla Cassa, garantita dall'art. 38 Cost., né al buon andamento della gestione amministrativa della medesima. In premessa la Corte chiarisce che: a) la CNPADC è inserita nell'elenco delle amministrazioni pubbliche appartenenti al conto economico consolidato previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, istituito in attuazione di precisi obblighi comunitari sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale ed europeo, inserimento che ha comportato per l'ente previdenziale la sottoposizione ai pertinenti vincoli di riduzione della spesa, pur non godendo di finanziamenti pubblici che - anzi - sono vietati dalla legge istitutiva (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 509 del 1994); b) la CNPADC è ente a carattere pubblicistico che

svolge attività istituzionale di previdenza ed assistenza, e l'obbligo contributivo costituisce un corollario della rilevanza pubblicistica (sentenza n. 248 del 1997). Ciò posto, venendo all'esame delle censure, la Corte afferma che sotto il profilo della ragionevolezza, l'art. 3 Cost. risulta violato per l'incongrua scelta di sacrificare l'interesse istituzionale della CNPADC ad un generico e macroeconomicamente esiguo impiego nel bilancio statale. La disposizione censurata opera in deroga all'ordinario regime di autonomia della Cassa, altera il vincolo funzionale tra contributi degli iscritti ed erogazione delle prestazioni previdenziali, comprime un principio di sana gestione finanziaria, come quello inerente alla natura mutualistica degli enti privatizzati di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 509 del 1994, senza che vi sia un vantaggio a favore del bilancio dello Stato proporzionato al sacrificio. Afferma la Corte: "Se, in astratto, non può essere disconosciuta la possibilità per lo Stato di disporre, in un particolare momento di crisi economica, un prelievo eccezionale anche nei confronti degli enti che – come la CNPADC – sostanzialmente si autofinanziano attraverso i contributi dei propri iscritti, non è invece conforme a Costituzione articolare la norma nel senso di un prelievo strutturale e continuativo nei riguardi di un ente caratterizzato da funzioni previdenziali e assistenziali sottoposte al rigido principio dell'equilibrio tra risorse versate dagli iscritti e prestazioni rese". Al riguardo, la Corte precisa che il suo costante orientamento è nel senso che il legislatore conserva piena libertà di scelta tra sistemi previdenziali di tipo mutualistico (caratterizzati dalla corrispondenza fra rischio e contribuzione e da una rigorosa proporzionalità fra contributi e prestazioni previdenziali) e sistemi di tipo solidaristico (caratterizzati, di regola, dall'irrelevanza della proporzionalità tra contributi e prestazioni previdenziali), tuttavia, una volta scelta la soluzione mutualistica, il relativo assetto organizzativo e finanziario deve essere preservato in modo coerente con l'assunto dell'autosufficienza economica, dell'equilibrio della gestione e del vincolo di destinazione tra contributi e prestazioni, attraverso il bilanciamento degli interessi in gioco sulla base della soluzione normativa prevista dal d.lgs. n. 509 del 1994. Nel sistema pensionistico della CNPADC, esiste un collegamento chiaro ed indefettibile fra volume dei contributi versati e livello delle prestazioni rese, legame che comporta un forte richiamo alla responsabilità del gestore, dalla cui buona amministrazione dipende in sostanza il mantenimento di un sistema che non può altrimenti finanziarsi. Sotto il profilo del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., la Corte ricorda che la riforma della CNPADC, avvenuta in attuazione del d.lgs. n. 509 del 1994, (a differenza del sistema previdenziale INPDAP, ora accorpato all'INPS) è ispirata al principio dell'autonomia finanziaria comportante l'assoluto divieto di contribuzione da parte dello Stato, nonché alla ricerca di equilibri di lungo periodo sul piano previdenziale, finanziario ed economico, sicché le spese di gestione devono essere ispirate alla logica del massimo contenimento e della massima efficienza. Secondo tale prospettiva le misure di contenimento della spesa per i beni intermedi stabilite dall'art. 8, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 sono utili non solo ad assicurare pro quota la partecipazione della Cassa al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma anche a preservare da un'eccessiva espansione della spesa corrente una parte delle risorse naturalmente destinate alle prestazioni previdenziali. Non è dunque conforme a Costituzione la devoluzione di detto risparmio all'Erario, in quanto sottrae alla CNPADC risorse intrinsecamente destinate alla previdenza degli iscritti. Infine, con riguardo alla violazione dell'art. 38 Cost., la Corte osserva che, per effetto della riforma del 1994, le posizioni previdenziali degli iscritti sono collettivamente e singolarmente condizionate dalla regola per cui la prestazione deve essere resa solo attraverso la contribuzione capitalizzata del destinatario e non attraverso l'impiego delle contribuzioni versate dagli altri iscritti in attività, con assoluta esclusione – a differenza della previdenza dei pubblici dipendenti – di qualsiasi contribuzione a carico dello Stato nel momento in cui il flusso finanziario proveniente dai versamenti contributivi non risulti sufficiente al pagamento delle prestazioni dovute. E dunque, in un sistema ispirato – pur nell'ambito del meccanismo contributivo – alla capitalizzazione dei contributi degli iscritti, l'ingerenza del prelievo statale rischia di minare quegli equilibri che costituiscono elemento indefettibile dell'esperienza previdenziale autonoma. La Corte ricorda di aver affermato che "la scelta di dotare le Casse di previdenza di un sistema di solidarietà endocategoriale basato sulla comunanza di interessi degli iscritti – cosicché ciascuno di essi concorre con il proprio contributo al costo delle erogazioni delle quali si giova l'intera categoria – e di vincolare in tal senso la contribuzione di detti soggetti, costituisce soluzione del tutto ragionevole e idonea a «prevenire situazioni di crisi finanziaria e dunque di garantire l'erogazione delle prestazioni [. È] stato così sancito il vincolo d'una riserva legale a copertura per almeno cinque anni delle pensioni in essere (art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 509 del 1994) e, più recentemente in sede di riforma del sistema pensionistico generale, è stata prevista l'obbligatorietà della predisposizione di un bilancio tecnico attuariale per un arco previsionale di almeno quindici anni (art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335)». Pertanto, «[l]a solidarietà endocategoriale che il legislatore si è preoccupato di non far venire improvvisamente meno», è finalizzata

ad «assicurare l'ideale provvista di mezzi: considerazione, quest'ultima, tanto più valida ora, in un sistema dichiaratamente autofinanziato», in cui «tale previsione “assicura lo strumento meglio idoneo all'attuazione di finalità schiettamente pubbliche [...]”. Tanto può affermarsi anche con riguardo agli scopi previdenziali perseguiti [dalle Casse previdenziali autonome] nel quadro della già richiamata solidarietà interna ai professionisti, a vantaggio dei quali l'ente è stato istituito: la comunanza d'interessi degli iscritti comporta che ciascuno di essi concorra con il proprio contributo al costo delle erogazioni delle quali si giova l'intera categoria, di talché il vincolo può dirsi presupposto prima ancora che imposto» (sentenza n. 248 del 1997)».

6.6.15. Il contenimento della spesa farmaceutica e l'acquisizione delle risorse finanziarie (il ripianamento del fondo per i farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio)

La sentenza n. 70 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lett. a), del d.l. n. 159 del 2007, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui pone l'obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica imputabile al fondo aggiuntivo per l'acquisto di farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio (AIC), in proporzione ai rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto. La norma, che ha realizzato una scelta distributiva non manifestamente irragionevole, si colloca nell'ambito di una disciplina avente una funzione di contenimento della spesa sanitaria e di acquisizione delle risorse per finanziarla, rappresentando uno strumento di governo della spesa farmaceutica “volto a realizzare l'effettività e l'universalità del diritto alla salute, al fine di consentire l'accesso, nella misura più ampia possibile, a terapie farmacologiche innovative costose e tuttavia rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale”; la sua *ratio* risiede nella finalità di favorire, in un contesto di risorse limitate, lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi. Il legislatore ha non irragionevolmente bilanciato “le esigenze di diffusione e promozione dell'innovazione farmaceutica – e quindi di tutela della salute pubblica – e quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria (...) attraverso una compressione dei margini ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto”, le quali ricavano comunque indubbi benefici dal sistema della rimborsabilità dei farmaci erogati dal SSN. L'onere, rapportato ai fatturati, è apparso proporzionato “sia rispetto alla solidità finanziaria dei suoi destinatari, sia rispetto alla misura della loro partecipazione al sistema dell'assistenza farmaceutica”. Nella ponderazione degli interessi costituzionali da bilanciare, si è dato rilievo alla possibilità che gli operatori dispongano o si dotino delle risorse industriali e tecnologiche necessarie per contribuire allo sviluppo dell'innovazione farmaceutica; la compartecipazione al ripianamento della spesa è così suscettibile di tradursi in un incentivo agli investimenti. Infine, l'esame dell'evoluzione legislativa circa la distribuzione dell'onere di ripianamento, pur evidenziando la maggiore gravosità della disposizione censurata rispetto ad altre soluzioni, ne ha sottolineato la temporaneità. Le modalità di partecipazione delle aziende farmaceutiche al ripianamento della spesa sono state ripetutamente modificate, attraverso interventi che hanno rimodulato i relativi criteri, realizzando una nuova distribuzione delle risorse e un alleggerimento del contributo a carico delle imprese titolari di AIC per farmaci non innovativi, e che hanno attestato la pluralità delle opzioni a disposizione del legislatore per graduare ragionevolmente gli interessi costituzionali coinvolti.

6.6.16. Il concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico

La sentenza n. 237 ha dichiarato non fondate quattro questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 164 del 2016, che ha modificato l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, prospettate in via principale da più Regioni. L'art. 12, inserito nel Capo IV della legge (dedicato all'«Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico»), disciplina il «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico». La nuova disciplina, come modificata dalla disposizione impugnata, prevede: «[l]e regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» (art. 4, comma 1, lettera a); «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» (art. 4, comma 1, lettera b). Inoltre, l'art. 4, comma 1, lettera c), ha abrogato l'art. 12, comma 3, della legge n.

243 del 2012, che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2014, stabiliva: «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato». La Corte, preliminarmente, precisa che i commi 1 e 2 del vigente art. 12 della legge n. 243 del 2012 disciplinino lo stesso fenomeno, di talché il concorso alla «sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» (comma 1) si traduce nel concorso alla «riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» (comma 2), in coerenza con la disposizione previgente nella quale il concorso alla sostenibilità del debito si traduceva nella riduzione del debito statale, tramite un contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Ciò posto, la Corte dichiara non fondata la prima questione relativa alla violazione della riserva di legge rinforzata, in quanto, da un lato, la riserva di legge rinforzata – invocata dalle ricorrenti – deve essere considerata relativa e, dall'altro lato, l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dalla disposizione impugnata, presenta un contenuto sufficiente a soddisfare la riserva relativa. Chiarisce la Corte: «Quanto al primo profilo, è opportuno ricordare che, in base all'art. 81, sesto comma, Cost. (come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012), «[i]l contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale». L'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 dispone poi che la legge rinforzata prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost. disciplina «le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni». Mentre l'art. 81, sesto comma, Cost., non riguardante specificamente gli enti territoriali, ha una formulazione chiaramente corrispondente alla previsione di una riserva relativa («le norme fondamentali e i criteri»), l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, rivolto specificamente agli enti territoriali, è meno chiaro sotto questo profilo, ma va anch'esso inteso nel senso di istituire una riserva relativa di legge rinforzata. Infatti, se, dal punto di vista letterale, il riferimento alle «modalità» non è risolutivo, dal momento che la loro disciplina può avere gradi diversi di determinatezza e può essere solo parzialmente fissata nella legge rinforzata, dal punto di vista logico la natura della materia rende implausibile imputare al legislatore costituzionale la volontà di istituire una riserva assoluta di legge rinforzata. La materia finanziaria si colloca in un contesto per sua natura mutevole ed è per definizione soggetta ai corrispondenti cambiamenti, i quali richiedono capacità di rapido adattamento. Si può osservare al riguardo che non a caso la parte finanziaria degli statuti speciali è modificabile con legge ordinaria (previo accordo con la singola regione). Non sarebbe perciò logico irrigidire totalmente in una legge rinforzata le modalità di concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico. E, d'altro canto, il rinvio alla legge ordinaria era già previsto nel testo originario dell'art. 12, comma 1, della legge n. 243 del 2012. Chiarito ciò, sotto l'altro profilo, l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dall'art. 4 della legge n. 164 del 2016, presenta un contenuto idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata. L'art. 12 non si risolve infatti nella mera ripetizione dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, ma contiene, al comma 2, due elementi aggiuntivi rispetto alla norma costituzionale, che hanno la funzione di precisarne condizioni e modalità di applicazione: il riferimento all'«andamento del ciclo economico», di cui è prescritto che si debba tener conto, e l'indicazione delle modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla riduzione del debito pubblico («versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato»). Questo secondo elemento, in particolare, rende l'art. 12 idoneo a soddisfare la riserva relativa di legge rinforzata, dato che l'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012 prescrive proprio l'indicazione delle «modalità» del concorso alla sostenibilità del debito pubblico».

La seconda questione, sollevata dalla Provincia di Trento e dalla Regione Trentino-Alto Adige, concerne la possibilità che le stesse concorrano alla riduzione del debito pubblico «attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato», o se ciò sia precluso dall'art. 79 dello Statuto speciale e dall'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, disposizioni che, secondo le ricorrenti, già regolerebbero il concorso della Regione e delle Province alla

riduzione del debito pubblico. La Corte dichiara la questione non fondata, nei sensi di cui in motivazione, in quanto, in base al criterio dell'interpretazione adeguatrice, la disposizione censurata deve essere letta nel senso che essa non incide sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate. Afferma la Corte: «Come noto, l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dispone che «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *m*)». In base al comma 2, le norme di attuazione devono tener conto, principalmente, della «dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva» e «delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri». Tale disposizione è stata attuata, per le autonomie del Trentino-Alto Adige, non tramite nuove norme di attuazione, ma direttamente mediante la modifica della parte finanziaria dello Statuto con le leggi ordinarie «rinforzate» 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e n. 190 del 2014, adottate sulla base di specifici accordi, in virtù dell'art. 104 dello Statuto speciale. La normativa così introdotta ha previsto versamenti da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, riduzioni di entrate e assunzione di ulteriori competenze (si vedano le diverse disposizioni dell'art. 79 dello Statuto speciale e l'art. 1, comma 408, della legge n. 190 del 2014). Più precisamente, il concorso della Regione e delle Province autonome agli oneri del debito pubblico è regolato: per gli anni 2014-2017 dall'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014; per gli anni 2018-2022 dall'art. 79, comma 4-*bis*, dello Statuto speciale, in attuazione di quanto previsto dall'Accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014 (punto 12, primo periodo, anche con riferimento al punto 5); per gli anni successivi al 2022 dall'art. 79, comma 4-*ter*, dello Statuto speciale. Che i commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 79 abbiano ad oggetto il concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico, collegandosi all'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, è confermato dal confronto tra quanto da essi disposto e il punto 12 dell'Accordo (da leggere in combinato con il punto 5) e dal riferimento operato dallo stesso comma 4-*ter* alla «variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni». I citati commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 79 dello Statuto speciale hanno rango costituzionale e su questo stesso piano va posto anche l'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, essendo stato approvato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale, come risulta espressamente dall'art. 1, comma 406, della legge n. 190 del 2014. Poiché queste disposizioni sono successive alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e regolano specificamente il concorso della Regione autonoma e delle Province autonome al pagamento degli oneri del debito pubblico, si deve ritenere che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016, non potendo discostarsi dalle prime, in quanto di rango subordinato, debba essere inteso, in base al criterio dell'interpretazione adeguatrice, nel senso che esso non incide sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate. In base a tale interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, la legge ordinaria prevista dall'art. 12 della legge n. 243 del 2012 non potrà dunque introdurre diverse e ulteriori forme di contributo della Regione e delle Province. Che questo debba essere il significato dell'art. 4 della legge n. 164 del 2016 risulta confermato anche da altre due disposizioni dell'art. 79 dello Statuto speciale, che espressamente affermano il carattere esaustivo degli obblighi e dei concorsi previsti dalle norme speciali concernenti la Regione autonoma e le Province autonome e ammettono ulteriori contributi solo in casi ed entro limiti determinati (sentenza n. 154 del 2017). La prima è l'art. 79, comma 4, primo periodo – anch'essa successiva alla legge costituzionale n. 1 del 2012 – che espressamente esclude l'applicabilità alla Regione, alle Province e agli enti appartenenti al sistema territoriale regionale di meccanismi di concorso alla riduzione del debito pubblico tramite versamenti a un fondo statale (segnatamente esclude che siano loro applicabili disposizioni statali che prevedono «obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo»). La seconda è l'art. 79, comma 4-*septies*, dello Statuto speciale, che fa salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi a carico

della Regione e delle Province, previsti a decorrere dal 2018, «per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei predetti contributi stessi», subordina contributi di importo superiore all'accordo con la Regione e le Province e condiziona a limiti rigorosi (una percentuale non superiore al 10 per cento e un periodo limitato) incrementi di contributo per eventuali manovre straordinarie necessarie per assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico».

La terza questione, sollevata dalla Provincia di Trento e dalla Regione Trentino-Alto Adige, concerne l'art. 4, comma 1, lettera *b*), asseritamente lesivo del principio di leale collaborazione, per aver sostituito la procedura amministrativa concertata (diventa tale per effetto della sentenza n. 88 del 2014) con l'atto legislativo, non essendo il principio di leale collaborazione riferibile alla funzione legislativa. La Corte la dichiara non fondata così argomentando: «La questione ricalca quella decisa dalla sentenza n. 250 del 2015. Anche in quel caso le Regioni ricorrenti avevano contestato la previsione di un intervento legislativo unilaterale dello Stato, in sostituzione della determinazione amministrativa definita tramite accordo precedentemente prevista. Questa Corte ha dichiarato la questione non fondata, osservando che «le ricorrenti sembrano configurare una sorta di riserva costituzionale di procedimento amministrativo concertato, aperto alla partecipazione dei diversi livelli di governo interessati dal coordinamento finanziario, ma a tale prospettazione deve replicarsi che, né le norme invocate come parametro, né la giurisprudenza costituzionale sorreggono tale tesi».

Con la quarta questione, le Regioni Lombardia, Liguria e Veneto, censurano l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 per non avere previsto un coinvolgimento regionale nella definizione delle modalità della riduzione del debito, cioè nell'adozione dell'atto legislativo a cui tale definizione è affidata. Le Regioni sottolineano l'esigenza di un loro coinvolgimento nella scelta relativa alle modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, essendo evidente che tale concorso, in particolare con la modalità prevista dall'art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012 (versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato), presenta un forte impatto sulla loro autonomia finanziaria, come riconosciuto dalla sentenza n. 88 del 2014 che ha introdotto nell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012 il vincolo di un'intesa con la Conferenza unificata. Tuttavia, la Corte – nel riconoscere che tale esigenza collaborativa impone allo Stato di improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica allargata a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra» (sentenze n. 107 del 2016 e n. 19 del 2015) - esclude che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 sia illegittimo per non avere previsto il coinvolgimento delle regioni nell'approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico. Afferma al riguardo: «Questa Corte, invero, non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo (sentenze n. 192 del 2017, n. 43 del 2016, n. 250 del 2015, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011, n. 278, n. 112 e n. 100 del 2010, n. 298, n. 249, n. 247, n. 232, n. 225, n. 107 e n. 12 del 2009, n. 401 e n. 98 del 2007, n. 181 del 2006, n. 272 del 2005, n. 196 del 2004, n. 437 del 2001). A ciò si deve aggiungere che, dalla previsione in Costituzione di alcune particolari ipotesi in cui una legge statale ordinaria è preceduta da un raccordo con le regioni (art. 116, terzo comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma), non è lecito desumere alcuna regola generale circa la necessità di percorsi collaborativi di quel genere, tanto meno la regola per cui, oltre ai casi specifici considerati in quelle previsioni, le leggi statali incidenti sull'autonomia regionale possano essere ritenute implicitamente rinforzate da un vincolo procedimentale di collaborazione con le regioni. Se è vero che è stata recentemente dichiarata l'illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l'intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza Stato-regioni, a seconda dei casi) in vista dell'adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016), va sottolineato che tale pronuncia si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria. A tale estensione osta infatti la circostanza, di per sé decisiva, che il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto (sentenze n. 249 del 2009, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un vincolo procedimentale imposto al legislatore regionale dall'art. 205, comma 6, del decreto

legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», nonché n. 112 e n. 100 del 2010)». *Sul tema dei rapporti finanziari Stato-Regioni, si veda, più ampiamente, la sezione dedicata.*

7. La Corte dei conti

7.1. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari

Con la sentenza n. **10** la Corte ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto avverso la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 25 giugno 2015, n. 312, con cui è stata dichiarata l'irregolarità del rendiconto presentato dal gruppo consiliare misto, relativamente al periodo 1° gennaio-31 marzo 2015, nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima. La Regione lamentava l'invasione della propria sfera costituzionale con specifico riferimento all'esercizio di un sindacato di merito da parte della sezione regionale di controllo interferente con l'autonomia politica dei gruppi. La Corte ha motivato la propria decisione ricordando, in via preliminare, che "l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida", e che "tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012 menziona la veridicità e correttezza delle spese, con l'ulteriore puntualizzazione che ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo (comma 3, lettera a) (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016, n. 130 del 2014)". Ciò premesso, ribadendo quanto già sostenuto in altre occasioni, la Corte ha sottolineato che "il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge (sentenza n. 260 del 2016; analogamente, sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014)". Pertanto, alla luce di tali considerazioni preliminari, la Corte ha concluso ritenendo che "la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi e ha svolto un controllo finalizzato ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida, senza travalicare nel merito".

7.2. Il controllo sugli enti territoriali della Provincia di Bolzano (le diverse funzioni della Provincia e della Corte dei conti)

La sentenza n. **80** ha deciso molteplici questioni promosse dal Governo avverso norme della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015 - con cui la Provincia ha disciplinato l'ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali - nonché della sopravvenuta legge provinciale n. 25 del 2016. A margine di tale decisione, la Corte - nel respingere una richiesta di trasferimento delle questioni di legittimità costituzionale sulla legge sopravvenuta - ricorda precedenti sentenze con cui ha già confutato alcune pretese della Provincia di Bolzano di autoattribuirsi le funzioni di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali provinciali: "In sede di conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato e della Corte dei conti è stato affermato che le funzioni di controllo della Provincia e della Corte dei conti non sono assolutamente fungibili: «Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con

l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenza n. 60 del 2013). Successivamente, in sede di ricorso promosso dallo Stato nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano in ordine a disposizione di analogo tenore, è stato affermato che il controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 nei confronti degli enti locali è di natura generale ed obbligatoria, di talché «I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-*bis* del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa. [...] Dunque, l'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 viola gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. e gli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto sottrae – per acquisirlo alla sfera funzionale della Provincia, in assenza di previsione statutaria – alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto – in detto ambito provinciale – dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono» (sentenza n. 40 del 2014)».

7.3. Il controllo di legittimità nei confronti degli enti locali in dissesto (fatispecie riferita agli enti locali della Provincia di Bolzano)

La sentenza n. 228 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lett. e) e terzo, Cost. e dell'art. 79, comma 4-*octies*, dello Statuto speciale (d.P.R. n. 670 del 1972), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 2016, che in tema di riequilibrio dei bilanci degli enti locali e delle sanzioni per il mancato perseguimento del riequilibrio stesso prevedeva una disciplina differente da quanto statuito nell'art. 193 del TUEL, piuttosto che recepirne il contenuto mediante rinvio formale recettizio. Più in particolare, in caso di mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio previsti dall'art. 193 del TUEL, la normativa provinciale censurata si discostava dalla disciplina statale sia per la mancata previsione dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali, sia per la previsione di nullità delle delibere assunte in violazione della legge provinciale, sanzione di cui non vi è menzione nella disciplina statale. Per la Corte «le suddette varianti non sono costituzionalmente legittime perché (...) il contenuto e gli effetti dell'art. 193 del TUEL si ricollegano a 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. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari ed è per questo che la norma statutaria, concordata in sede di 'Patto di garanzia', a sua volta fatto proprio dalla legge n. 190 del 2014, contempla il mero recepimento della norma statale interposta, alla quale, nel caso di specie, il legislatore provinciale non si è attenuto». La Corte ha, altresì, dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, Cost. l'art. 32, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 2016 che, in materia di controllo dei bilanci pubblici degli enti locali in dissesto, attribuiva alla Provincia autonoma competenze spettanti alla Corte dei conti ai sensi del titolo VIII del d. lgs. n. 267 del 2000. Per la Corte, infatti, nessuna delle funzioni contenute nella citata normativa statale è ascrivibile alle funzioni di cui all'art. 75 dello Statuto speciale, rivendicate dalla Provincia resistente, in quanto «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 in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014". Al riguardo, la Corte ha ricordato che proprio nei confronti della Provincia stessa, in ipotesi simili (sentenze n. 80 del 2017, n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013) era stato già affermato "che i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci pubblici esulano dal genere dei controlli sulla gestione e, per loro intrinseca natura, non possono essere intestati ad una autonomia speciale" e che questi controlli, a differenza di quelli di natura collaborativa, "hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari". In altri termini, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, "è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale (sentenza n. 40 del 2014)". La Corte ha concluso evidenziando come la Provincia autonoma di Bolzano ha confuso "la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali – profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (*ex multis*, sentenza n. 425 del 2004) – con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006)". Pertanto, "acclarato che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del 2014), è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa impadronirsi di tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale (sentenza n. 40 del 2014)".

8. L'ordinamento giurisdizionale

8.1. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità

8.1.1. L'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi

"...la non adeguata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente porta a ritenere la non fondatezza della presente questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 219, n. 95 e n. 45 del 2016; n. 262 e n. 221 del 2015)". Così la sentenza n. 29 che ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 252, della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui determina, anche con riferimento ai rapporti concessori in corso, la misura dei canoni per le concessioni di beni del demanio marittimo per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

"...la soluzione conforme a Costituzione è praticabile e doverosa, in assenza di un orientamento diffuso, idoneo a costituire diritto vivente. Al rango di diritto vivente, difatti, non assurgono le indicazioni operative offerte dall'INPS, che è parte del contenzioso e si è limitato a dar conto, senza altre specificazioni, di una lettura concordata con il Ministero del lavoro e imposta dal "combinato disposto" delle proposizioni normative impuginate. Questa Corte ha già affermato che «l'eventuale diversa applicazione data dall'INPS alla norma censurata non vincola il giudice nella sua istituzionale funzione interpretativa della legge» (sentenza n. 296 del 1995, punto 3. del Considerato in diritto), soprattutto quando si possa esplorare un'interpretazione adeguatrice che, nel caso di specie, preservi la compatibilità della norma denunciata con i principi di ragionevolezza, di legittimo affidamento e di adeguatezza della tutela previdenziale. Le disposizioni censurate, lette in una prospettiva unitaria, si compongono in un quadro coerente, che consente di fugare i dubbi di legittimità costituzionale. Una lettura sistematica non comporta necessariamente l'eliminazione radicale e retroattiva di una prestazione previdenziale già acquisita, in contrasto con i principi a più riprese enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 45 del 2016, punto 5.3. del Considerato in diritto, sentenza n. 446 del 2002, punto 6. del Considerato in diritto, e sentenza n. 211 del 1997, punto 4. del Considerato in diritto); contrasto non attenuato dal fatto che ai lavoratori agricoli sia

comunque attribuita la diversa indennità di disoccupazione ordinaria, che contempla requisiti più rigorosi e si atteggia come un'autonoma forma di tutela (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 8 giugno 1999, n. 5658). La lettera e lo spirito della legge convergono nell'avvalorare un'interpretazione rispettosa dei parametri costituzionali invocati". Così la sentenza n. **53**.

"L'univoco tenore letterale della norma impugnata preclude un'interpretazione adeguatrice, che deve, pertanto, cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenze n. 36 del 2016 e n. 78 del 2012)". Così la sentenza n. **82**.

"...«[I] obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il disposto letterale della disposizione e si riveli del tutto eccentrica e bizzarra, anche alla luce del contesto normativo ove la disposizione si colloca [...]. L'interpretazione secondo Costituzione è doverosa ed ha un'indubbia priorità su ogni altra [...], ma appartiene pur sempre alla famiglia delle tecniche esegetiche, poste a disposizione del giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale, che hanno carattere dichiarativo. Ove, perciò, sulla base di tali tecniche, non sia possibile trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione», il dubbio di costituzionalità non potrà essere risolto in via ermeneutica (sentenza n. 36 del 2016; in precedenza, sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008)". Così la sentenza n. **83**.

"Per giurisprudenza costante di questa Corte, nessuna disposizione di legge può essere dichiarata illegittima sol perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2010, n. 276 del 2009, n. 165 del 2008 e n. 379 del 2007)". Così la sentenza n. **271**.

La sentenza n. **253** ha dichiarato inammissibili, per non aver tenuto conto della possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU e all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla stessa – degli artt. 573, 579, comma 3, e 593 cod. proc. pen. Secondo la prospettazione del remittente, dalle disposizioni censurate i terzi, che pur estranei ad ogni imputazione hanno comunque subito la confisca di beni a loro intestati nel presupposto che gli stessi fossero nella disponibilità delle persone condannate dal giudice dell'udienza preliminare per il delitto previsto dall'art. 416-*bis* cod. pen., potrebbero ottenere tutela solo chiedendo il riesame del decreto di sequestro (art. 322 cod. proc. pen.), proporre appello contro le ordinanze in materia di sequestro preventivo (art. 322-*bis* cod. proc. pen.) e proporre ricorso per cassazione per violazione di legge contro le ordinanze di riesame e di appello (art. 325 cod. proc. pen.). Secondo tale impostazione, la tutela giurisdizionale interinale descritta cesserebbe di essere percorribile non appena intervenga, con la sentenza di primo grado, il provvedimento di confisca, che il terzo non sarebbe in grado di aggredire, se non per mezzo dell'incidente di esecuzione e a seguito del passaggio in giudicato della pronuncia. Per la Corte tale soluzione interpretativa non corrisponde a un diritto vivente "da porsi a fondamento dei dubbi di legittimità costituzionale, ma si [esaurisce] nella scelta di quella sola, tra le opzioni interpretative praticabili e di fatto praticate, che il rimettente stesso riteneva viziata da illegittimità costituzionale". Infatti, secondo altra impostazione, poi fatta propria anche dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sentenza 20 luglio 2017, n. 48126), il terzo, prima che la sentenza sia divenuta irrevocabile, può chiedere al giudice della cognizione la restituzione del bene sequestrato e, in caso di diniego, proporre appello dinanzi al tribunale del riesame, ai sensi dell'art. 322-*bis* cod. proc. pen. Nell'occasione, la Corte ha ricordato che la scelta interpretativa del remittente "per potersi ritenere compatibile con il dovere del rimettente di interpretare la normativa in senso conforme alla Costituzione (ogni volta che ciò sia permesso dalla lettera della legge e dal contesto logico-normativo entro cui essa si colloca: sentenza n. 36 del 2016), avrebbe dovuto fondarsi su un accurato ed esaustivo esame delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale, se del caso per discostarsene motivatamente. Solo se avviene ciò infatti si può dire che l'interpretazione adeguatrice è stata davvero 'consapevolmente esclusa' dal rimettente (sentenza n. 221 del 2015)".

"L'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione deve, infatti, cedere il passo all'incidente di legittimità costituzionale, laddove essa sia incompatibile con il tenore letterale della disposizione. Come questa Corte ha avuto modo di affermare, infatti, quando non sia in grado di «trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale» (sentenza n. 36 del 2016)". Così la sentenza n. **258**.

“La norma sul disavanzo tecnico deve essere pertanto interpretata in modo costituzionalmente orientato, dal momento che «per i principi contabili vale la regola dell’interpretazione conforme a Costituzione, secondo la quale, in presenza di ambiguità o anfibologie del relativo contenuto, occorre dar loro il significato compatibile con i parametri costituzionali» (sentenza n. 279 del 2016)”. Così la sentenza n. 6.

8.1.2. Obbligo di interpretazione conforme e ammissibilità della questione

“A fronte di adeguata motivazione circa l’impedimento ad un’interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al «tenore letterale della disposizione», questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la possibilità di un’ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell’esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015). Si tratta di orientamento ormai consolidato, in virtù del quale può ben dirsi che «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» (sentenze nn. 95 e 45 del 2016, n. 262 del 2015; nonché, nel medesimo senso, sentenza n. 204 del 2016). Se, dunque, «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)» (sentenza n. 356 del 1996), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettare un’interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela, come nella specie, necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile”. Così la sentenza n. 42.

“Il giudice rimettente non trascura di sperimentare un’interpretazione costituzionalmente orientata e offre una motivazione adeguata sugli ostacoli che a tale interpretazione si frappongono. Il giudice *a quo*, infatti, ritiene che la stessa sia preclusa dal tenore letterale delle disposizioni e dalla lettura accreditata in sede amministrativa. Se l’interpretazione prescelta dal giudice rimettente sia la sola persuasiva, è questione che attiene al merito e non al profilo preliminare dell’ammissibilità (sentenze n. 42 del 2017, n. 95 del 2016 e n. 45 del 2016). Lo scrutinio di costituzionalità si rende necessario, «pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile» (sentenza n. 42 del 2017, punto 2.2. del Considerato in diritto)”. Così la sentenza n. 53.

“Considerato [...] che l’Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l’inammissibilità delle questioni sollevate per l’omesso esperimento del tentativo di interpretare le norme censurate in senso conforme alla Costituzione; che l’eccezione è priva di fondamento perché è argomentata facendo riferimento alle ragioni che secondo l’Avvocatura generale dovrebbero determinare il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale; che queste ragioni non possono riverberarsi sull’ammissibilità delle questioni, sotto il profilo del mancato tentativo di un’interpretazione costituzionalmente conforme, ma attengono al merito e come tali vanno considerate;”. Così l’ordinanza n. 54.

“...non osta all’ammissibilità delle questioni la possibilità di interpretazioni alternative della normativa sospettata di incostituzionalità, come quelle prospettate da alcune parti del giudizio. L’enunciazione, da parte del giudice *a quo*, di argomenti testuali, logici, sistematici e storici denota che è stato esperito in concreto un tentativo di utilizzare tutti gli strumenti interpretativi per saggiare la possibilità di esegesi alternative, eventualmente conformi a Costituzione. Tanto vale a respingere l’eccezione di inammissibilità della questione basata sul difetto di un’adeguata verifica della possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione oggetto del giudizio. Tale possibilità è stata tentata e consapevolmente scartata dal rimettente. Ciò non esclude che, nell’esaminare il merito della questione sottoposta al suo esame, questa Corte sia a sua volta tenuta a verificare l’esistenza di alternative ermeneutiche, che consentano di interpretare la disposizione impugnata in modo conforme alla Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 42 del 2017, n. 219 e n. 204 del 2016, n. 221 del 2015), in ossequio al principio, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)» (sentenza n. 356 del 1996)”. Così la sentenza n. 69.

“Questa Corte ha in più occasioni affermato che quando il rimettente si prospetta la via dell’interpretazione adeguatrice, ma esclude che essa sia percorribile, la questione che ne deriva non può ritenersi inammissibile a causa della erroneità di tale conclusione. In questo caso infatti il giudice *a quo* ha

assolto al proprio dovere di motivazione sui requisiti di ammissibilità, e lo stabilire se l'interpretazione conforme è o non è praticabile attiene al merito della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 42 del 2017, n. 240, n. 95 e n. 45 del 2016, n. 262 del 2015), non alla sua ammissibilità". Così la sentenza n. **83**.

"...va ribadito quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, laddove ha ritenuto che «[l]a possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015, in riferimento alla medesima eccezione sollevata in analogo giudizio; nello stesso senso, da ultimo, le sentenze n. 42 del 2017, n. 240, n. 219, n. 95, n. 45 del 2016 e n. 262 del 2015)". Così la sentenza n. **180**.

"...questa Corte ha in più occasioni affermato che quando il rimettente si prospetta la via dell'interpretazione conforme ma esclude che essa sia percorribile, la questione di legittimità costituzionale che ne deriva non può ritenersi inammissibile. Al contrario, laddove l'univoco tenore letterale della disposizione precluda un'interpretazione conforme, s'impone il sindacato di legittimità costituzionale (da ultimo, *ex multis*, sentenze n. 83 e n. 82 del 2017, n. 241 e n. 219 del 2016)". Così la sentenza n. **268**.

8.1.3. Il diritto vivente

"Secondo quanto più volte affermato da questa Corte, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* – se pure è libero di non uniformarsi 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 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 (tra le altre, sentenza n. 242 del 2014 e ordinanza n. 191 del 2013; analogamente, sentenze n. 200 del 2016 e n. 126 del 2015). Nel caso in esame, tenuto conto del numero e dell'uniformità delle decisioni della Corte di cassazione in materia, non è in effetti contestabile che – conformemente a quanto sostenuto dal rimettente – debba registrarsi l'avvenuta formazione di un "diritto vivente", secondo il quale l'art. 41-*bis* ord. pen., e in particolare il suo comma 2-*quater*, lettere a) e c), legittima l'amministrazione penitenziaria a vietare ai detenuti in regime speciale di ricevere dall'esterno e di inviare all'esterno libri e periodici. Si deve, di conseguenza, escludere che possa rimproverarsi al giudice *a quo* di non aver optato per una diversa interpretazione, più aderente ai parametri costituzionali evocati – interpretazione che lo stesso giudice ha, peraltro, già sperimentato in precedenza, senza successo – sussistendo detto onere solo in assenza di un contrario "diritto vivente" (sentenza n. 113 del 2015)". Così la sentenza n. **122**.

"Il giudice *a quo* muove dalla premessa che sia ormai consolidato l'orientamento della giurisprudenza contabile, che esclude l'indennità integrativa speciale dalle componenti della retribuzione assoggettate alla maggiorazione del 18 per cento. Il rimettente ben può scegliere di uniformarsi a un'interpretazione che rappresenta "diritto vivente" e «richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali» (fra le molte, sentenza n. 122 del 2017, punto 3. del Considerato in diritto)". Così la sentenza n. **259**.

"...secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, ma non condiviso dal giudice rimettente perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha facoltà di scegliere tra l'adozione di una diversa interpretazione e la proposizione della questione di legittimità costituzionale sulla disposizione, interpretandola alla luce di quel medesimo orientamento, assunto in termini di diritto vivente (da ultimo, sentenza n. 122 del 2017)". Così l'ordinanza n. **266**.

8.1.4. Il ruolo del giudice comune nell'applicazione e interpretazione della CEDU e il rinvio alla Corte costituzionale

"...secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale in materia, «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma» (per tutte,

sentenza n. 349 del 2007)”. Così la sentenza n. **43**.

“...è parimenti 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. Al contrario, «[l]’applicazione e l’interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri» (sentenze n. 49 del 2015 e n. 349 del 2007). Il dovere di questi ultimi di evitare violazioni della CEDU li obbliga ad applicarne le norme, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti della giurisprudenza del giudice europeo (sentenze n. 276 e n. 36 del 2016). In tale attività interpretativa, che gli compete istituzionalmente ai sensi dell’art. 101, secondo comma, Cost., il giudice comune incontra il solo limite costituito dalla presenza di una normativa nazionale di contenuto contrario alla CEDU. In tale caso, la disposizione interna va impugnata innanzi a questa Corte per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., ove non sia in alcun modo interpretabile in senso convenzionalmente orientato (sentenza n. 239 del 2009). Nel caso di specie, pertanto, non è risolutiva la circostanza che la Corte di Strasburgo, con la sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, abbia applicato l’art. 7 della CEDU alle sanzioni amministrative pecuniarie e interdittive previste in materia di abuso di informazioni privilegiate, senza occuparsi della confisca per equivalente, che non era oggetto di quel contenzioso. L’interprete nazionale è infatti tenuto a sviluppare i principi enunciati sulla base dell’art. 7 della CEDU per decidere se valgano anche con riferimento alla confisca di valore, e, come si è visto, la risposta al quesito deve essere affermativa”. Così la sentenza n. **68**.

Nell’attività interpretativa che gli spetta ai sensi dell’art. 101, secondo comma, Cost., il giudice comune ha il dovere di evitare violazioni della Convenzione europea e di applicarne le disposizioni, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti di quest’ultima (sentenze n. 68 del 2017, n. 276 e n. 36 del 2016). In tale attività, egli incontra, tuttavia, il limite costituito dalla presenza di una legislazione interna di contenuto contrario alla CEDU: in un caso del genere – verificata l’impraticabilità di una interpretazione in senso convenzionalmente conforme, e non potendo disapplicare la norma interna, né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione e, pertanto, con la Costituzione, alla luce di quanto disposto dall’art. 117, primo comma, Cost. – deve sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna, per violazione di tale parametro costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 150 del 2015, n. 264 del 2012, n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009). Così la sentenza n. **109**.

8.2. La giurisdizione e gli altri poteri

8.2.1. L’interferenza del legislatore con l’autonomia e l’indipendenza della magistratura (trattamento economico)

“La portata generale della disciplina, che non si indirizza specificamente alla magistratura, quale ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (art. 104 Cost.), e non mira a delinearne il rapporto con lo Stato nei termini di una mera dialettica contrattuale o a compromettere le garanzie di una retribuzione adeguata all’importanza della funzione svolta (sentenza n. 223 del 2012), fa perdere consistenza alle censure di violazione dell’autonomia e dell’indipendenza della funzione giurisdizionale. A fronte di una disciplina che persegue obiettivi generali di razionalizzazione dell’intero comparto pubblico e individua il limite ai compensi nella retribuzione del Primo Presidente della Cassazione, non si ravvisa alcuna indebita interferenza con l’autonomia e l’indipendenza della magistratura, presidiate dalla Carta fondamentale anche per quel che attiene agli aspetti retributivi (sentenza n. 1 del 1978)”. Così la sentenza n. **124**, che ha dichiarato la non fondatezza delle questioni concernenti la disciplina del limite massimo alle retribuzioni nel settore pubblico e al cumulo tra retribuzioni e pensioni erogate da gestioni previdenziali pubbliche, in quanto essa persegue finalità di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti, in presenza di risorse limitate.

8.2.2. L’indipendenza della magistratura e l’adeguamento automatico triennale degli stipendi

“...il sistema di adeguamento automatico triennale degli stipendi, volto ad attuare il precetto costituzionale dell’indipendenza della magistratura (sentenza n. 238 del 1990, punto 2. del Considerato in diritto) e a scongiurare il rischio di periodiche rivendicazioni salariali nei confronti degli altri poteri (sentenza n. 42 del 1993, punto 4. del Considerato in diritto), risponde all’esigenza di rilievo costituzionale

di delineare «un meccanismo, sia pure non a contenuto costituzionalmente imposto, che svincoli la progressione stipendiale da una contrattazione e, comunque, in modo da evitare il mero arbitrio di un potere sull'altro» (sentenza n. 223 del 2012, punto 11.4. del Considerato in diritto); [...] spetta alla discrezionalità del legislatore, chiamato a scegliere i termini di riferimento più ampi e appropriati (sentenze n. 42 del 1993 e n. 238 del 1990), modulare in concreto tale meccanismo, in modo da affrancare la magistratura da una mera «dialettica contrattualistica» (sentenza n. 223 del 2012) e salvaguardare la costante adeguatezza del suo trattamento economico, che è garanzia imprescindibile dell'autonomia e dell'indipendenza presidiate dalla Costituzione (sentenza n. 1 del 1978, punto 4. del Considerato in diritto)». Così l'ordinanza n. 233.

8.2.3. I principi a presidio dell'indipendenza e autonomia della magistratura e della terzietà e imparzialità del giudice in riferimento alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati (l'abrogazione del c.d. filtro di ammissibilità)

La disciplina della responsabilità civile dei magistrati deve perseguire “il delicato bilanciamento tra due interessi contrapposti: da un lato, il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario ad ottenere il ristoro del pregiudizio patito, posto che una legge che negasse al cittadino danneggiato dal giudice qualunque pretesa verso l'amministrazione statale sarebbe contraria a giustizia (sentenza n. 2 del 1968); dall'altro, la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (...), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni (sentenza n. 26 del 1987)”. Tale bilanciamento, “i cui termini sono rimessi alla discrezionalità del legislatore, nei limiti della ragionevolezza”, è stato rinnovato dalla legge n. 18 del 2015 – anche in virtù delle sollecitazioni derivanti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea circa l'obbligo degli Stati membri di riparare i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario commesse da organi giurisdizionali nazionali – “tramite una più netta divaricazione tra la responsabilità civile dello Stato nei confronti del danneggiato (...) e la responsabilità civile del singolo magistrato”. Il legislatore della riforma (con un intervento evidentemente non limitabile alle sole violazioni del diritto europeo, “se non al prezzo di determinare una irragionevole disparità di trattamento” rispetto alle violazioni del diritto nazionale) ha mirato a “superare la piena coincidenza oggettiva e soggettiva degli ambiti di responsabilità dello Stato e del magistrato” e ha ritenuto di “ampliare il perimetro della prima a prescindere dai confini, più ristretti, della seconda, così stemperando il meccanico ed automatico effetto dell'accertamento della responsabilità dello Stato sul magistrato nel giudizio di rivalsa”. Così la sentenza n. 164 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25, 101, 104 e 111 Cost., dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015 che, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il filtro di ammissibilità della domanda di risarcimento dei danni conseguenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie proposta nei confronti dello Stato, consistente nella preliminare verifica da parte del tribunale in composizione collegiale, di ciò investito dal giudice istruttore, della sussistenza dei presupposti dell'azione, della sua tempestività e della sua non manifesta infondatezza. Per la Corte, non è costituzionalmente necessario che, per bilanciare gli anzidetti contrapposti interessi, sia prevista una delibazione preliminare dell'ammissibilità della domanda contro lo Stato, quale strumento indefettibile di protezione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. “Tale esigenza può essere infatti soddisfatta dal legislatore per altra via: ciò è quanto accaduto con la legge n. 18 del 2015, per un verso mediante il mantenimento del divieto dell'azione diretta contro il magistrato e con la netta separazione dei due ambiti di responsabilità, dello Stato e del giudice; per un altro, con la previsione di presupposti autonomi e più restrittivi per la responsabilità del singolo magistrato, attivabile, in via di rivalsa, solo se e dopo che lo Stato sia rimasto soccombente nel giudizio di danno; per un altro ancora, tramite il mantenimento di un limite della misura della rivalsa”. Pertanto, “in un mutato quadro storico e normativo, il legislatore ha praticato, in forme diverse e non censurabili per irragionevolezza, quel bilanciamento di valori contrapposti che, vigente la legge n. 117 del 1988, risultava svolto dal meccanismo procedurale in esame, oggi abrogato”. Simili conclusioni non si sono rivelate disarmoniche rispetto alla pregressa giurisprudenza costituzionale. La sentenza n. 2 del 1968, con affermazione “di imprescindibile ed immutabile valenza”, sostenne “l'esigenza di prevedere condizioni e limiti alla responsabilità del magistrato, avuto riguardo alla situazione normativa dell'epoca (che prevedeva una responsabilità civile diretta del magistrato limitata ai casi di dolo, frode, concussione e denegata giustizia, condizionando la domanda risarcitoria all'autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia)”; la

sentenza n. 18 del 1989 statui che la previsione del giudizio di ammissibilità della domanda “garantisce adeguatamente il giudice dalla proposizione di azioni manifestamente infondate, che possano turbarne la serenità, impedendo, al tempo stesso, di creare con malizia i presupposti per l’astensione e la ricusazione”; e la sentenza n. 468 del 1990 enunciò “l’assunto della indispensabilità di un filtro a garanzia della indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale”. Tuttavia, tale giurisprudenza non pretese di individuare nel giudizio preventivo di ammissibilità “la soluzione unica e costituzionalmente obbligata affinché un sistema di responsabilità civile non risulti strutturalmente lesivo dell’autonomia ed indipendenza della magistratura, incidendo sul perturbamento della serenità del giudice”. La Corte ha poi rigettato la censura di violazione dell’art. 3 Cost., per asserito contrasto della norma censurata con il sempre più diffuso ricorso a meccanismi deflattivi e con l’avvenuta introduzione di pronunce semplificate di inammissibilità delle impugnazioni ordinarie, rilevando “l’ambito del tutto eterogeneo in cui si muove il raffronto prospettato dal rimettente” (“rappresentato dagli artt. 348-*bis* e 348-*ter* cod. proc. civ., in relazione all’appello, e dagli artt. 360-*bis* e 375, primo comma, numeri 1 e 5, cod. proc. civ., riguardo al ricorso per cassazione”). La mera comunanza logica evocata dal giudice *a quo* non è valsa ad “accomunare normativamente – e, dunque, a rendere comparabili – strumenti deflattivi e semplificativi innestati dal legislatore nel regime delle impugnazioni civili con l’abrogato meccanismo del filtro di ammissibilità, il quale riguardava il giudizio di primo grado, la cui disciplina generale non contempla analoghi meccanismi. E ciò anche a prescindere dalla diversità di scopi degli istituti nonché dalla discrezionalità di cui gode il legislatore nelle scelte in materia processuale, il cui limite della manifesta irragionevolezza (...) non risulta (...) travalicato né in senso assoluto, né per comparazione”. Inoltre, non è stato ritenuto leso il principio del giudice naturale preconstituito per legge in conseguenza del fatto che la contemporanea pendenza del giudizio contro lo Stato e di quello principale, agevolata dall’eliminazione del filtro, indurrebbe il giudice del secondo giudizio ad astenersi o addirittura lo obbligherebbe all’astensione, nel caso in cui intervenisse nel giudizio intentato nei confronti dello Stato. “A prescindere dalla considerazione che l’identica situazione oggi paventata (...) ben poteva verificarsi anche in vigenza del meccanismo abrogato, (...) la pendenza della causa di danno contro lo Stato non costituisce motivo di astensione o ricusazione del giudice autore del provvedimento. E ciò (...) neppure nel caso di intervento del magistrato in detta causa”, non essendovi, infatti, un rapporto diretto parte-magistrato, che valga a qualificare il secondo come debitore, anche solo potenziale, della prima. Infine, la norma censurata non ha violato il principio della ragionevole durata del processo. Invero, l’assunto per il quale, abolito il filtro preliminare, i tempi per pervenire ad una pronuncia sull’ammissibilità sono quelli del processo ordinario ha trascurato di considerare che il medesimo dubbio di costituzionalità “dovrebbe per ciò stesso inerire a tutti i giudizi civili ordinari se non preceduti da meccanismi di preliminare delibazione della domanda” simili a quello abrogato.

8.2.4. La riserva agli organi di autodichia delle controversie di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali

La sentenza n. 262, nel decidere due conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato promossi dalla Corte di cassazione, ha dichiarato che spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare rispettivamente gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell’Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica e il decreto presidenziale 24 luglio 1996, n. 81 (integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34), nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti. La Corte, sciogliendo la riserva esplicitamente formulata nella sentenza n. 120 del 2014 nella quale era stata definita come “questione controversa” il confine e il fondamento dell’autodichia, ha chiarito 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 (sentenza n. 129 del 1981, e, nello stesso senso, anche sentenze n. 120 del 2014 e n. 379 del 1996)”. In particolare, la riserva agli organi di autodichia dell’interpretazione e dell’applicazione di tali fonti “non comporta un’alterazione dell’ordine costituzionale delle competenze e, in particolare, una lesione delle attribuzioni dell’autorità giudiziaria ricorrente: costituisce, invece, il razionale completamento dell’autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna”. In tali casi, la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti non è assente – non potendo conoscere eccezioni la “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti – ma è assicurata mediante organi

interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale, contro le cui decisioni non è configurabile neppure il ricorso *ex art. 111*, settimo comma, Cost. non essendo stati configurati quali giudici speciali *ex art. 102* Cost. In particolare, la Corte ha evidenziato la circostanza che le fonti interne approvate dalle Camere e dal Presidente della Repubblica “hanno dato vita ad organi di autodichia i quali, benché ‘interni’ ed estranei all'organizzazione della giurisdizione, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia”. In altri termini, la deroga alla giurisdizione non si risolve in un'assenza di tutela ma le controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale e i suoi dipendenti sono risolte secondo moduli procedurali di carattere giurisdizionale dagli organi di autodichia che, proprio in quanto chiamati a dirimerle in posizione *super partes* e mediante un'attività avente carattere oggettivamente giurisdizionale possono essere riconosciuti quali giudici anche “ai fini della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettua rinvio (sentenza n. 213 del 2017; in precedenza, per la qualificazione di situazioni analoghe, sentenze n. 376 del 2001 e n. 12 del 1971)”.

8.3. L'organizzazione giudiziaria

8.3.1. La discrezionalità spettante ai capi degli uffici per la ripartizione degli affari

“...il principio del giudice naturale preconstituito per legge enunciato nell'art. 25, primo comma, Cost. – anche quando si postuli un rapporto tra giudice e causa e, quindi, si affronti il tema della discrezionalità spettante ai capi degli uffici per la ripartizione degli affari – impone di considerare i rimedi che, sul piano ordinamentale, possono essere apprestati al fine di dare concretezza ed effettività al richiamato principio, senza alterare la continuità e la tempestività della funzione giurisdizionale. In tale prospettiva, questa Corte ha affermato il principio della previa predisposizione da parte degli organi di autogoverno delle magistrature di criteri obiettivi per l'assegnazione degli affari e per l'esplicitazione dei poteri organizzativi dei capi degli uffici giudiziari. Esiste peraltro un distinto profilo critico che riguarda l'applicazione concreta dei criteri da parte dei dirigenti di detti uffici. Alla duplicità di tali profili corrisponde anche una diversità dei rimedi per i soggetti pregiudicati da un uso distorto o deviante dei criteri di assegnazione, siano essi le parti del processo o gli stessi magistrati destinatari dei provvedimenti assunti dai rispettivi organi di autogoverno. Al primo profilo pertiene la verifica degli strumenti di tutela che i vari ordinamenti processuali accordano nei confronti di tali violazioni nell'ambito del giudizio, al secondo invece il sindacato sull'esercizio, ad opera degli organi di autogoverno delle varie magistrature, del potere-dovere di predisporre adeguati criteri obiettivi e predeterminati, con possibilità di impulso da parte dei soggetti che se ne ritengano lesi. Occorre in proposito ricordare il costante orientamento di questa Corte, secondo cui «l'eventuale pregiudizio immediato e diretto arrecato alle posizioni giuridiche soggettive non può che determinare [...] la facoltà] di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli artt. 24 e 113 Cost., espressamente qualificate da questa Corte come principi supremi dell'ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 1999, punto 3.1. del Considerato in diritto; nonché n. 526 del 2000; n. 266 del 2009; n. 10 del 1993; n. 232 del 1989; n. 18 del 1982; n. 98 del 1965)» (sentenza n. 39 del 2014). Ne discende che – senza che ciò interferisca minimamente con il principio del giudice naturale preconstituito – nei confronti di modalità di assegnazione dei giudizi lesive della sfera soggettiva dell'assegnatario non può essere esclusa la garanzia della tutela dinnanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio degli artt. 24 e 113 Cost. (in questo senso, sentenza n. 470 del 1997)” [...] “Questa Corte, (...) pur avendo precisato che i «criteri di assegnazione degli affari nell'ambito di tali organi esulano dalla nozione generale della loro capacità» e che nel «disegno normativo, è dunque evidente la differenza tra le condizioni di capacità del giudice ed i criteri di assegnazione degli affari», ha conclusivamente affermato che tutto questo però «[...] non significa che la violazione dei criteri di assegnazione degli affari sia priva di rilievo e che non vi siano, o che non debbano essere prefigurati, appropriati rimedi dei quali le parti possano avvalersi» (sentenza n. 419 del 1998)”. Così la sentenza n. 257.

Sezione II

Le autonomie territoriali

1. L'organizzazione delle Regioni

1.1. Gli organi regionali

1.1.1. La diversità delle cariche politiche regionali rispetto a quelle nazionali (il regime della sospensione dalla carica)

Non appare configurabile, “sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali”; “non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali”. Tali insegnamenti, enunciati dalla sentenza n. 407 del 1992, sono stati ripresi dalla sentenza n. 214 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., in quanto – prevedendo la sospensione di diritto dalla carica di consigliere regionale in caso di condanna non definitiva per determinati delitti (nella specie il peculato) – darebbe luogo ad un’ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai parlamentari per i quali non è stabilita alcuna sospensione. Il citato d.lgs. contiene una normativa omogenea a quella posta dalla legge n. 55 del 1990 e scrutinata dalla sentenza del 1992. Quest’ultima ha osservato che “la disciplina in esame ha inteso essenzialmente contrastare il fenomeno dell’infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale locale e (...) perseguire l’esclusione dalle amministrazioni locali di coloro che per gravi motivi non possono ritenersi degni della fiducia popolare” e che “la scelta di intervenire a livello degli enti locali si fonda (...) su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostrano che i fenomeni che si intendono arginare trovano in tale ambito le loro principali manifestazioni”, con conseguente non irragionevolezza dell’opzione normativa. La sentenza n. 276 del 2016, successiva all’ordinanza di rimessione, ha poi respinto una diversa questione di disparità di trattamento tra consiglieri regionali e parlamentari relativa alla mancata previsione per la sospensione dei primi di una soglia di pena pari a quella stabilita per l’incandidabilità dei secondi. La tesi secondo cui sarebbe irragionevole assicurare un trattamento di favore ai parlamentari, titolari di cariche oggettivamente più importanti, non considerava che la finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione può “giustificare un trattamento più severo per le cariche politico-amministrative locali. La commissione di reati che offendono la pubblica amministrazione può infatti rischiare di minarne l’immagine e la credibilità e di inquinare l’azione” (sentenza n. 236 del 2015) “in modo particolarmente incisivo al livello degli enti regionali e locali, per la prossimità dei cittadini al tessuto istituzionale locale e la diffusività del fenomeno in tale ambito”. Peraltro, “parte delle funzioni svolte dai consiglieri regionali ha natura amministrativa e (...) giustifica un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione”. Infine, si è ribadito che l’attribuzione di funzioni legislative ai consigli regionali non fa venir meno “la diversità del loro livello istituzionale e funzionale rispetto al Parlamento – sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale, che imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile (sentenza n. 106 del 2002) – e della condizione, per molti e decisivi aspetti oggettivamente differente, dei componenti dei due organi legislativi”.

1.1.2. L’ineleggibilità a consigliere regionale di pubblici funzionari (la domanda di collocamento in aspettativa per motivi elettorali e la decorrenza degli effetti)

La sentenza n. 56 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all’art. 51 Cost., dell’art. 2, quinto comma, della legge n. 154 del 1981 che – nell’ambito della disciplina delle cause di ineleggibilità a consigliere regionale, concernenti soggetti che ricoprono cariche elettive, uffici, impieghi o funzioni diverse amministrative e dirigenziali – dispone che la pubblica amministrazione è tenuta ad adottare i provvedimenti relativi entro cinque giorni dalla richiesta, e che, in mancanza, «la domanda di dimissioni o aspettativa accompagnata dalla effettiva cessazione dalle funzioni

ha effetto dal quinto giorno successivo alla presentazione». La Corte ha ricordato che analoga questione era già stata rigettata con la sentenza n. 309 del 1991, le cui argomentazioni, seppur riferite specificamente all'ipotesi delle dimissioni, sono state ritenute valide anche per l'ipotesi dell'aspettativa. In quella circostanza era stato sottolineato l'utilizzo costituzionalmente corretto del proprio potere da parte del legislatore, in quanto conforme ai principi esposti nella sentenza n. 46 del 1969. In tale ultima pronuncia, in particolare, era stato affermato, per un verso, che sarebbe stato manifestamente ultroneo subordinare le dimissioni alla relativa accettazione da parte della Pubblica amministrazione senza la previsione di alcun termine, finendo essa «per dipendere da una estranea volontà, per giunta discrezionale almeno in ordine al quando»; per altro verso, era stato sottolineato che il legislatore, nella sua discrezionalità, potesse «variamente determinare, purché secondo criteri razionali, la data entro la quale deve verificarsi la cessazione della causa di ineleggibilità», fermo restando che non può mai essere successiva a quella prescritta per l'accettazione della candidatura che rappresenta il primo atto di esercizio del diritto elettorale passivo. Lo stesso orientamento è stato, poi, ribadito in altre circostanze nelle quali la Corte ha sottolineato come la norma censurata «mira a contemperare la regola generale in base alla quale per la cessazione da cariche o uffici pubblici è richiesta la presa d'atto ovvero l'accettazione da parte dell'amministrazione con l'esigenza, costituzionalmente garantita, che il soggetto interessato sia posto in condizioni di rimuovere la causa di ineleggibilità con atti e comportamenti propri, senza che questi possano essere resi inefficaci da inerzia o ritardi della pubblica amministrazione (cfr. sentt. nn. 309 e 388 del 1991) (sentenza n. 438 del 1994)». Alla luce di tali considerazioni preliminari, la Corte ha concluso ritenendo che «il carattere non discrezionale – e doveroso – del provvedimento di presa d'atto non rende irragionevole la disposizione censurata. La *ratio* del termine che essa prevede, infatti, non trova la sua ragione giustificativa nell'opportunità di offrire all'amministrazione un lasso di tempo per decidere sulla domanda di aspettativa, ma nella diversa esigenza di garantire il buon funzionamento dell'amministrazione. L'immediata cessazione della funzione o della carica, per dimissioni o collocamento in aspettativa, comporterebbe infatti, in assenza di un minimo preavviso che consenta all'amministrazione di organizzarsi altrimenti, il completo sacrificio delle esigenze di buon andamento dell'amministrazione alle quali la previsione normativa di un lasso di tempo, sia pure molto breve, è funzionale. Il termine di cinque giorni riconosciuto all'amministrazione per prendere atto della domanda di aspettativa risponde dunque alla stessa logica di contemperamento degli opposti interessi, di tutela dell'elettorato passivo del lavoratore dipendente e di garanzia dei poteri di organizzazione del datore di lavoro, rinvenibile, sia pure nel quadro di una diversa regolamentazione e ovviamente in assenza della previsione della necessità di accettazione o di presa d'atto, anche nella disciplina comune sul preavviso in caso di recesso del lavoratore (art. 2118 del codice civile)».

1.2. L'amministrazione

1.2.1. Gli interventi di riordino e gli enti "virtuosi"

«La disciplina prefigurata dal legislatore reca principi di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei requisiti che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato per escludere l'illegittimità delle misure limitative dell'autonomia regionale (sentenza n. 218 del 2015). Essa, invero, non prevede in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all'apprezzamento delle Regioni, e presenta un carattere transitorio e delimitato nel tempo, circoscritto al biennio 2017-2018, periodo in cui si ripristina la vigenza della regola generale e si sospende l'applicazione di una disciplina derogatoria più flessibile, legata a situazioni di modesta incidenza della spesa del personale rispetto alla spesa corrente. Quanto al paventato trattamento deterioro degli enti «virtuosi», questa Corte ha osservato che il carattere generale degli interventi di riordino impone una disciplina uniforme e che questa disciplina, di per sé priva di intenti premiali o punitivi, non può essere diversamente calibrata in ragione di presunte specificità territoriali (sentenze n. 176 e n. 159 del 2016)». Così la sentenza n. **191**.

1.2.2. La composizione del collegio arbitrale per le controversie relative ai lavori pubblici

La sentenza n. **30** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 15 della legge della Regione Calabria n. 18 del 1983 - il quale dispone che i collegi arbitrali, per la risoluzione delle controversie relative ai lavori pubblici realizzati nel territorio regionale, sono composti da due magistrati, da due funzionari della regione nominati dal presidente della regione, e da un libero professionista, nominato dall'appaltatore – laddove non prevede che fra i cinque componenti del collegio arbitrale uno di essi sia nominato dall'ente locale territoriale, diverso dalla Regione, che sia parte della

controversia. La Corte ricorda di aver già precisato che «[e]ssendo l'arbitrato un modo di risoluzione di controversie tra i soggetti dell'ordinamento, alternativo alla devoluzione di esse al giudice ordinario su concorde volontà delle parti, una legge, la quale preveda la composizione del collegio arbitrale per la soluzione di controversie fra un soggetto pubblico ed un privato, non può far venir meno la caratteristica fondamentale dell'istituto secondo cui, se è dato ad una delle parti di designare uno o più componenti del collegio che deve decidere la controversia, pari facoltà deve essere concessa all'altra parte. Né [...] tale esigenza può ritenersi soddisfatta con l'attribuzione ad un altro soggetto pubblico, quale la regione, del potere di nomina, in un collegio di cinque componenti, di due di essi da parte del presidente della regione, scelti uno tra i funzionari tecnici e l'altro tra quelli amministrativi della regione stessa» (sentenza n. 33 del 1995, punto 4 del Considerato in diritto). Alla luce di detti principi, la Corte ribadisce che, quando, come nel caso di specie, sia parte della controversia un ente territoriale diverso dalla Regione non può ritenersi che quest'ultima possa esprimere la volontà di detto ente, in quanto ciò altererebbe «il sistema delle autonomie, che considera assolutamente distinte la soggettività di ciascuno degli enti suddetti e la conseguente attribuzione dei poteri per la cura degli interessi pubblici dei quali essi siano rispettivamente titolari» (sentenza citata, punto 4 del Considerato in diritto).

1.2.3. Le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le agenzie [*Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA)*] costituiscono enti tecnico-strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo-politico (sentenze n. 132 del 2017, n. 120 del 2010 e n. 356 del 1994), che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica. Esse si situano in una posizione speculare all'ISPRA, al quale spetta però il compito di coordinamento tecnico dei soggetti operanti sul territorio nazionale, e in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico (sentenza n. 120 del 2010)”. [...] “Questa Corte si è già pronunciata, inoltre, sull'istituzione delle agenzie regionali e provinciali ad opera del d.l. n. 496 del 1993. In quell'occasione, si è avuto modo di precisare che «[i]l nuovo assetto normativo» delinea «una disciplina uniforme, nei tratti essenziali, su tutto il territorio nazionale, sia per le figure organizzative (le agenzie) che per le funzioni dalle stesse esercitate, configurando anche un possibile collegamento e coordinamento tecnico di specifiche attività, nel rispetto della reciproca autonomia delle diverse agenzie. Si è in presenza di principi che assumono i caratteri propri delle norme fondamentali di riforma economico-sociale: profondamente innovativi nel settore della protezione ambientale, di essenziale importanza per la vita della comunità, realizzano, secondo esigenze di carattere unitario, valori espressi dagli artt. 9 e 32 della Costituzione» (sentenza n. 356 del 1994)”. Così la sentenza n. **212**.

1.2.4. I profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale

“Questa Corte è costante nell'affermare che i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale «rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione» (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012, punto 3.1. del Considerato in diritto), di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.”. Così la sentenza n. **191**.

1.2.5. Il conferimento e la durata di incarichi dirigenziali

La sentenza n. **191** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., dell'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui si applicava anche alle amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. La disposizione impugnata, nel fissare alcune regole sul conferimento e sulla durata degli incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia, prevedeva, in particolare, l'indisponibilità dei posti vacanti alla data del 15 ottobre 2015 e la cessazione di diritto degli incarichi dirigenziali conferiti tra il 15 ottobre 2015 e il 1° gennaio 2016. La Corte ha ricordato che “i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012, punto 3.1. del Considerato in diritto), di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.”, ambito nel quale “si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli

incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi”. In tali casi al legislatore è consentito solo fissare “principi generali a garanzia del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione (sentenza n. 105 del 2013) (sentenza n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del Considerato in diritto)”, mentre la disposizione censurata conteneva delle previsioni “quanto mai dettagliate e puntuali”.

1.2.6. La revoca ad libitum di incarichi dirigenziali non apicali

La sentenza n. **52** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 97 Cost., l’art. 11, comma 2-*bis*, della legge valdostana n. 22 del 2010, nella parte in cui estendeva all’incarico di Comandante regionale dei vigili del fuoco il regime delineato dal precedente art. 10, comma 1, per alcune figure dirigenziali fiduciarie e di diretta collaborazione con l’organo di governo (Segretario generale, Capo e Vice Capo di Gabinetto della Presidenza della Regione) e caratterizzato sia dalla revocabilità *ad nutum* su richiesta del Presidente della Regione sia dalla durata legata alle vicende del mandato di quest’ultimo in base al meccanismo di *spoils system*. Il Collegio ha sottolineato la “natura non apicale e tecnica” dell’incarico *de quo* al quale non ineriscono attribuzioni che segnalino la presenza dei due indici cui la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 269 e 20 del 2016) annette rilievo per individuare incarichi dirigenziali apicali e connotati dalla necessaria consentaneità politica tra organo nominante e dirigente nominato: la collaborazione del Comandante al processo di formazione dell’indirizzo politico regionale in materia di servizi antincendi ovvero un suo immediato rapporto con l’organo politico. Al Comandante sono piuttosto riconosciute “funzioni di natura prevalentemente tecnico-esecutiva, attinenti alla direzione e all’organizzazione dei servizi antincendio nella Regione” nonché una posizione sotto-ordinata rispetto al Coordinatore regionale del dipartimento protezione civile e vigili del fuoco. Non rileva in contrario l’espressa qualificazione fiduciaria del relativo incarico operata dalla norma denunciata: infatti, la previsione di specifici titoli e requisiti che delimitano la platea degli aspiranti fra i quali l’amministrazione può scegliere discrezionalmente presuppone una forma di selezione che, per quanto non concorsuale, è comunque basata sull’apprezzamento oggettivo delle qualità professionali e del merito degli interessati e non può essere condotta “in base ad una mera valutazione soggettiva di consentaneità politica e personale fra nominante e nominato”. Il carattere fiduciario affiora unicamente nella fase di conferimento dell’incarico e si esaurisce nel momento dell’individuazione del soggetto ritenuto idoneo alla funzione; ne può condizionare il concreto esercizio di funzioni tecniche, da svolgere in posizione di neutralità e nell’esclusivo interesse pubblico. Perciò, la norma impugnata illegittimamente ancorava la cessazione dell’incarico di Comandante a “eventi esterni al rapporto (la richiesta discrezionale di revoca da parte del Presidente della Regione ovvero la scadenza o l’interruzione, per qualsiasi causa, del suo mandato), non correlati ad una specifica valutazione dell’attività svolta e senza applicazione delle necessarie garanzie procedurali” contemplate dalla normativa sulla dirigenza pubblica regionale, la quale viene a riespandersi a seguito dell’accoglimento della questione *in parte qua*. L’attribuzione di carattere fiduciario all’incarico di Comandante non implica che l’interruzione del rapporto possa avvenire con un margine di apprezzamento tale da escludere l’applicazione delle specifiche disposizioni regionali che determinano le cause e le modalità di revoca e consentono la misurazione e valutazione dell’attività svolta dai dirigenti, previa contestazione degli addebiti nel rispetto dei principi del giusto procedimento e del contraddittorio (sentenze nn. 269 del 2016 e 224 del 2010). La dichiarazione di illegittimità è stata estesa, in via consequenziale, alla parte della disposizione (facente corpo con la norma sanzionata) che prevedeva l’applicazione del contestato regime anche all’incarico subordinato di Vice Comandante regionale dei vigili del fuoco.

1.2.7. Il trattamento economico del personale di supporto diretto all’Assemblea consiliare

La sentenza n. **160** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell’art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 8 del 2016 nella parte in cui – inserendo l’art. 8-*quater*, secondo e terzo periodo, nella legge regionale n. 25 del 2006 – prevede che, qualora la seduta dell’Assemblea consiliare regionale si protragga oltre le ore ventuno, al personale impegnato nell’attività di supporto diretto all’attività consiliare spetti il trattamento previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro in caso di trasferta, riconoscendo il medesimo trattamento di trasferta anche al personale autista, anche in caso di missioni inferiori alle otto ore, se il servizio termina dopo le ore ventidue. Secondo il proprio costante orientamento, la Corte ha ribadito che, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, rientrando nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa

esclusiva dello Stato (sentenze n. 72 del 2017, n. 211 e n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010). La disposizione della Regione Liguria, si pone in contrasto col menzionato parametro costituzionale proprio in quanto attiene ad un aspetto della retribuzione dei dipendenti.

1.2.8. Il personale impiegato nello svolgimento dell'EXPO

La sentenza n. **175** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 5, comma 12, della legge della Regione Lombardia n. 22 del 2015 che estende al personale della Regione stessa la disciplina, incidente anche sulle modalità di svolgimento dell'orario lavorativo, riferita da fonte statale (legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 532) solo al personale non dirigenziale del comune di Milano impiegato nelle attività per la realizzazione e lo svolgimento di EXPO. La Corte, in via preliminare, ha ribadito il proprio consolidato orientamento in base al quale, 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, d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – rientra nella materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza del legislatore statale, (*ex multis*, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; nn. 269, 211 e 17 del 2014). Alla luce di tale considerazione preliminare, la Corte ha constatato il contrasto della normativa regionale impugnata col parametro costituzionale evocato, proprio in quanto incidente sulla materia «ordinamento civile».

1.3. I controlli

1.3.1. Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari

Con la sentenza n. **10** la Corte ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto avverso la deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, 25 giugno 2015, n. 312, con cui è stata dichiarata l'irregolarità del rendiconto presentato dal gruppo consiliare misto, relativamente al periodo 1° gennaio-31 marzo 2015, nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima. La Regione lamentava l'invasione della propria sfera costituzionale con specifico riferimento all'esercizio di un sindacato di merito da parte della sezione regionale di controllo interferente con l'autonomia politica dei gruppi. La Corte ha motivato la propria decisione ricordando, in via preliminare, che "l'art. 1, comma 11, del decreto-legge n. 174 del 2012, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai criteri contenuti nelle linee guida", e che "tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012 menziona la veridicità e correttezza delle spese, con l'ulteriore puntualizzazione che ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo (comma 3, lettera a) (sentenze n. 260 e n. 104 del 2016, n. 130 del 2014)". Ciò premesso, ribadendo quanto già sostenuto in altre occasioni, la Corte ha sottolineato che "il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge (sentenza n. 260 del 2016; analogamente, sentenze n. 104 del 2016, n. 263 del 2014)". Pertanto, alla luce di tali considerazioni preliminari, la Corte ha concluso ritenendo che "la sezione regionale di controllo della Corte dei conti si è attenuta a tali principi e ha svolto un controllo finalizzato ad accertare la conformità delle spese rendicontate ai criteri di veridicità e correttezza contenuti nelle linee guida, senza travalicare nel merito".

1.4. Il Servizio sanitario regionale

1.4.1. Il contenimento della spesa per il personale

La sentenza n. **73** ha giudicato parzialmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 20, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 16 del 2012 (come sostituito dall'art. 63, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2016) che, nel dettare disposizioni in materia di limiti di spesa per il personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario, assegna alla Giunta regionale il compito di

adottare un programma pluriennale di graduale riduzione della spesa, al fine di garantire l'obiettivo, previsto per il 2020, di una spesa complessiva pari a quella sostenuta nel 2004 ridotta dell'1,4% al netto della spesa per il personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture non ancora strutturata alla data del 31 dicembre 2004. Il legislatore lucano ha in tal modo consentito l'indebito superamento della soglia di contenimento della spesa per il personale sanitario fissata dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, recante un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, perché ha escluso, dal computo del totale della spesa consentita, i costi relativi ad alcune categorie di dipendenti (quelli del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture) non immediatamente riconducibili a quelle per le quali lo stesso parametro interposto ammette una deroga. Infatti, il legislatore statale ha escluso dal computo dell'importo massimo di spesa assentita solo le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca.

1.4.2. La riduzione della spesa sanitaria (il taglio lineare, la rinegoziazione dei contratti, gli impegni già assunti)

Con la sentenza n. 169, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9-bis e 9-ter, commi 1, lettere a) e b), 2, 3, 4, 5, 8 e 9, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Le disposizioni censurate introducono una serie di tagli alla spesa sanitaria e la rinegoziazione dei contratti per l'acquisto dei beni e servizi unitari, al fine di produrre una riduzione di spesa nonché del valore complessivo dei contratti medesimi. La Regione Veneto lamentava: a) la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, poiché le disposizioni impugnate con avrebbero consentito soluzioni alternative ove la rinegoziazione con i fornitori non fosse stata esperibile; b) l'irragionevolezza dei meccanismi di rinegoziazione, i quali sarebbero stati privi di riferimenti parametrici necessari per assicurare congruità e corrispettività ai nuovi contratti da proporre agli appaltatori; c) il contrasto di dette disposizioni con l'art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che, pur essendo ascrivibili al coordinamento della finanza pubblica, avrebbero avuto natura di norme di dettaglio; d) il contrasto con l'art. 3 Cost., anche sotto il profilo della proporzionalità, per il carattere di "taglio lineare" che avrebbe disciplinato in modo indifferenziato realtà contrattuali molto diversificate; e) l'assenza di un'effettiva intesa tra Regione e Stato in ossequio al principio di leale collaborazione. Quanto alla censura sub a), inerente alla irragionevolezza di un percorso di rinegoziazione "obbligato", la Corte, nel ricostruire il quadro normativo, evidenzia che il percorso di rinegoziazione non è né rigido, né tassativo, in quanto esso affida al committente pubblico diverse alternative: la riduzione dei prezzi unitari o dei volumi d'acquisto originariamente previsti dal contratto, il recesso, la conferma (realizzando su altri tipi di spese il risparmio complessivamente programmato dalla manovra finanziaria), l'adesione transitoria a più vantaggiose ipotesi contrattuali stipulate da altri committenti, nelle more della procedura concorsuale eventualmente indetta. Sul punto la Corte precisa: "È evidente che tali opzioni devono essere valutate non in modo arbitrario ma secondo i principi di buon andamento ed economicità, attraverso adeguata istruttoria (nell'ambito della quale l'eventuale raggiungimento di un nuovo equilibrio può ragionevolmente esigere, sia la ridiscussione di clausole già esistenti, sia l'introduzione di patti ulteriori), svolta in contraddittorio con l'affidatario del contratto, la cui volontà rimane determinante per l'esito definitivo della procedura di rinegoziazione. In pratica, l'alterazione dell'originario sinallagma non viene automaticamente determinata dalla norma, ma esige un esplicito consenso di entrambe le parti. Ove tale consenso non venga raggiunto, soccorrono appunto le ipotesi alternative di cui s'è detto del recesso, della nuova gara e della adesione transitoria a contratti più vantaggiosi. [...] la disciplina impugnata supera il vaglio di costituzionalità poiché disegna un meccanismo idoneo a garantire che le posizioni contrattuali inizialmente concordate tra le parti non siano automaticamente modificate o comunque stravolte dalla sopravvenienza normativa, ma siano circoscritte nel perimetro della normale alea assunta *ex contractu*, nell'ambito della quale deve essere ricompreso, trattandosi di contratti di durata, anche l'intervento del legislatore. Dunque la disposizione va interpretata nel senso del conferimento di una facoltà al committente, la quale non comporta che le quantità ed i prezzi unitari degli acquisti dei beni e dei servizi futuri risultino necessariamente ridotti in modo automatico e lineare. La riduzione della spesa va al contrario inquadrata in un piano globale di risparmio che obbliga l'ente pubblico ad istruire e motivare la scelta più conveniente tra le diverse opzioni consentite dal legislatore". Sulla base di tali

considerazioni la Corte dichiara la non fondatezza anche della censura riferita alla violazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. Infatti, "le alternative consentite dalla disposizione impugnata permettono di escludere la rigidità e la sproporzione delle misure introdotte dal legislatore. Sono proprio l'equilibrio e la proporzionalità i criteri direttivi delle scelte cui è chiamato dalla norma il committente pubblico della sanità". È riconosciuta infondata anche la censura di irragionevolezza dei meccanismi attuativi, che non sono tali da pregiudicare la qualità e la continuità dei servizi sanitari. Quanto alla censura secondo cui quella impugnata sarebbe comunque una disciplina di dettaglio, incompatibile con la potestà legislativa attribuita allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte osserva che la disposizione, correttamente interpretata, pone un obiettivo di carattere macroeconomico alla spesa regionale temporalmente limitato, lasciando sufficienti alternative alla Regione per realizzarlo. Infine, per quel che concerne la pretesa violazione del principio di leale collaborazione che deriverebbe dall'assenza di un'effettiva intesa, è infondato l'assunto della Regione Veneto, secondo cui il "taglio" al SSN per il 2015 sarebbe stato di fatto imposto alle Regioni, altrimenti esposte al rischio di subirlo secondo le determinazioni unilaterali dello Stato, come previsto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 così come modificato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014. La Corte, infatti, ha già respinto le impugnative regionali rivolte contro il predetto art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come modificato, ed il relativo meccanismo (sentenza n. 65 del 2016), con la conseguenza che l'intesa non può ritenersi frutto di illegittima costrizione.

La medesima sentenza n. 169 ha dichiarato altresì infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promossa dalla Regione Liguria in relazione al preteso effetto «sugli impegni di spesa già assunti» dalla medesima. Infatti, le disposizioni strumentali alla riduzione di cui all'art. 9-septies non comportano alcuna lesione degli impegni già assunti poiché – come già in precedenza evidenziato – consentono una pluralità di soluzioni per l'amministrazione interessata alla loro attuazione. Per gli stessi motivi è stata dichiarata non fondata anche la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 9-septies, commi 1 e 2, promossa dalla Regione Liguria in riferimento al principio di leale collaborazione, per non aver il legislatore statale atteso l'avvio della fase attuativa dei nuovi meccanismi di risparmio e contenimento della spesa sanitaria. In particolare, la Corte sottolinea come la riduzione complessiva delle risorse destinate alla Regione fosse già entrata in vigore con il d.l. n. 66 del 2014, modificato dalla legge n. 190 del 2014, e quindi il principio di leale collaborazione non risulta violato dall'attuativa prescrizione statale.

1.4.3. La disciplina per la riduzione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale inappropriate

La sentenza n. 169 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-quater, commi 1, 2, 4, 5 e 6, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. L'art. 9-quater, finalizzato alla riduzione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale inappropriate, demanda ad un decreto ministeriale l'individuazione delle condizioni di erogabilità e di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni, pone a carico dell'assistito le prestazioni al di fuori delle condizioni di erogabilità, stabilisce l'effettuazione di controlli per verificare l'osservanza delle prescrizioni e disciplina l'applicazione di sanzioni e responsabilità. La Regione ricorrente interpretava le disposizioni impugnate come il conferimento al decreto ministeriale di un potere impositivo nei confronti dei medici finalizzato all'adozione di standardizzati modelli di cura, i quali sarebbero lesivi dell'esercizio della professione medica e riverbererebbero tale effetto sulla cura dei pazienti e sull'autonomia regionale. La Corte, per contro, afferma che le norme non vietano certamente al medico le prescrizioni ritenute necessarie nel caso concreto e non pregiudicano quindi la sua prerogativa di operare secondo "scienza e coscienza". Esse rispondono invece ad una finalità di razionalizzazione del SSN, indirizzando il governo della spesa sanitaria e farmaceutica in un contesto di compatibilità economico-finanziaria che non esclude – attraverso un tempestivo e continuo aggiornamento dei prontuari – l'accesso a presidi innovativi ed a farmaci per le malattie rare. Quanto alle disposizioni relative al controllo, alle sanzioni e alle responsabilità, la Corte afferma che è possibile darne un'interpretazione conforme al dettato costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 279 del 2016). Ricorda che, sullo specifico argomento dei limiti alla discrezionalità legislativa in tema di esercizio dell'arte medica, essa ha più volte affermato il "carattere personalistico" delle cure sanitarie, sicché la previsione legislativa non può precludere al medico la possibilità di valutare, sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche, il

singolo caso sottoposto alle sue cure, individuando di volta in volta la terapia ritenuta più idonea ad assicurare la tutela della salute del paziente (in senso conforme, tra le altre, sentenza n. 151 del 2009). Alla luce di tale indefettibile principio, l'“appropriatezza prescrittiva” prevista dall'art. 9-*quater*, comma 1, del d.l. n. 78 del 2015 ed i parametri contenuti nel decreto ministeriale devono essere dunque intesi come un invito al medico prescrittore a rendere trasparente, ragionevole ed informata la consentita facoltà di discostarsi dalle indicazioni del decreto ministeriale. In tale accezione ermeneutica devono essere intese anche le disposizioni in tema di controlli di conformità alle indicazioni del decreto ministeriale: esse non possono assolutamente conculcare il libero esercizio della professione medica, ma costituiscono un semplice invito a motivare scostamenti rilevanti dai protocolli. È invece assolutamente incompatibile un sindacato politico o meramente finanziario sulle prescrizioni, poiché la discrezionalità legislativa trova il suo limite «[nel]le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l'arte medica: sicché, in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali (sentenze n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)» (sentenza n. 151 del 2009). Continua la Corte: “A tali evidenze scientifiche ed ai richiamati principi giurisprudenziali deve pertanto attenersi la redazione del decreto ministeriale, il quale deve tenere conto – in particolare – della dinamica evolutiva terapeutica e della specificità del paziente, inteso come soggetto titolare di un diritto alla appropriata attribuzione dei presidi diagnostici e terapeutici. Ciò comporta che la vigilanza e l'eventuale comminazione di sanzioni al medico non possano essere ispirate ad una mera *ratio* di deterrenza verso il proliferare della spesa sanitaria, ma siano, al contrario, dirette alla tutela del paziente e del servizio, così da intercettare eventuali gravi scostamenti dalla fisiologia della pratica medica, diretti a soddisfare unicamente gli interessi economici dei soggetti coinvolti nell'industria farmaceutica e nella produzione dei servizi sanitari o comunque altri interessi, ulteriori e confliggenti con l'efficace ed efficiente gestione della sanità. Infatti, è costante orientamento di questa Corte che «scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie – la cui adozione ricade in linea di principio nell'ambito dell'autonomia e della responsabilità dei medici, tenuti ad operare col consenso informato del paziente e basandosi sullo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione – non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica, e non prevedano “l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati”, né costituiscano “il risultato di una siffatta verifica”. Si può ora aggiungere che stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi “all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica (sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 338 del 2003)”. Coerentemente con tale prospettiva ermeneutica costituzionalmente orientata, la Corte, dunque, esclude qualsiasi lesione dell'autonomia regionale in relazione all'organizzazione del servizio sanitario ed al suo buon andamento, poiché le norme impugnate, nella predetta accezione ermeneutica, attengono proprio alla cura del buon andamento della sanità complessivamente inteso.

1.4.4. La riduzione della spesa sanitaria e i LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili (la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e la situazione di difficoltà nel finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.)

La sentenza n. 169 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le censure rivolte dalle Regioni Veneto e Liguria all'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 – prevedente tagli alla spesa sanitaria - in riferimento agli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione alla pretesa compressione dei LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili. La Corte - nel ricordare il costante orientamento secondo cui la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi - rileva che, nel caso di specie elementi obiettivi non sono stati dedotti in misura idonea (sulla prova della violazione delle attribuzioni regionali, *ex multis*, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014). La decisione offre alla Corte l'occasione per ricordare principi consolidati e riproporre il tema della perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e della conseguente situazione di difficoltà nel finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost. Ricorda la Corte che “il legislatore statale può imporre una riduzione delle risorse degli enti territoriali

per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (*ex multis*, sentenza n. 36 del 2004) purché la riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che «l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità [...] non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto “[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)”» (sentenza n. 10 del 2016)”. Ciò posto, con specifico riferimento ai LEA, la Corte ribadisce: “[i LEA] in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. In proposito l'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009, dispone che «[a] fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 [nel caso di specie il decreto n. 68 del 2011 e le successive modifiche e integrazioni] sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle [...] spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; [...]». Da tale norma si evince, tra l'altro, che: a) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'“associazione” tra i costi *standard* e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni *standard* costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; b) tali fabbisogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la “piena collaborazione” con gli enti territoriali; c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale. In ordine alla puntuale attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni *standard* sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie, si è verificata – dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2011 – una lunga fase di transizione, ancora oggi in atto, attraverso l'applicazione, d'intesa con le Regioni, di criteri convenzionali di riparto. Ciò in attesa di acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni in modo conforme al richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, non può sottacersi, nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013), l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost. [...] Se le precedenti considerazioni sono sufficienti ai fini della declaratoria di infondatezza della questione, sono tuttavia utili alcune riflessioni circa la mancata proiezione precedentemente evidenziata [coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale], elemento necessario per dimostrare il pregiudizio causato da norme sproporzionatamente riduttive di risorse destinate all'erogazione di prestazioni sociali di carattere primario. Infatti, 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. Se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA, «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria. Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che 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. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016). Deve essere infine sottolineato che – in attesa di una piena definizione dei fabbisogni LEA – misure più calibrate e più stabili di quelle fino ad oggi assunte sono utili per la riqualificazione di un servizio fondamentale per la collettività come quello sanitario. Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del «principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016)».

1.4.5. Le manovre sanitarie reiterate e la necessità di una valutazione parlamentare degli effetti complessivi e sistemici – Monito al legislatore

La sentenza n. 169 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2 del d.l. n. 78 del 2015, proposta dalle Regioni Liguria e Veneto, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Le disposizioni impugnate, secondo le ricorrenti, non prevedendo un esplicito termine finale alle misure di contenimento della spesa sanitaria vigenti “a decorrere dal 2015”, ridurrebbero il finanziamento del Servizio sanitario nazionale a tempo indefinito, ponendosi con ciò in contrasto con il principio di autonomia regionale. In realtà, la mancanza di una esplicita previsione di un termine finale discende dal fatto che la manovra inerente a tale riduzione si è svolta secondo un orizzonte triennale espressamente delimitato, cosicché il periodo di vigenza della norma impugnata non la rende incompatibile con l'autonomia finanziaria della Regione. Aggiunge, tuttavia, la Corte: “se la temporaneità della soluzione normativa scelta dal legislatore è coerente con l'esigenza di assicurare nel breve periodo il concorso delle Regioni alla risoluzione di una grave situazione di emergenza economica del Paese, evitando che detta esigenza diventi “tiranna” attraverso una stabilizzazione apodittica dei sacrifici imposti all'ente territoriale e alla collettività amministrata, nondimeno deve essere rinnovato al legislatore l'invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria. Ciò soprattutto al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo (sentenza n. 154 del 2017)».

1.4.6. Il disavanzo sanitario e l'incremento dell'addizionale regionale all'IRPEF

L'ordinanza n. 243 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 86, della legge n. 191 del 2009 e 6, comma 10, del d.lgs. n. 68 del 2011, impugnati, in riferimento all'art. 53 Cost., nella parte in cui prevedono e confermano che l'accertamento, in sede di verifica annuale, del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente determinazione di un disavanzo sanitario, comporta un incremento di 0,30 punti percentuali dell'addizionale regionale all'IRPEF rispetto al livello delle aliquote vigenti. La normativa è intervenuta sulla disciplina dell'addizionale solo sotto il profilo dell'aliquota, “intimamente connesso alla determinazione dell'entità

dell'onere tributario e, pertanto, rimesso all'ampia discrezionalità del legislatore, con il limite della non arbitrarietà o irrazionalità delle relative scelte" (sentenze nn. 10 del 2015, 116 del 2013, 223 del 2012, 111 del 1997; ordinanze nn. 23 del 2005, 449 del 1998, 352 del 1995). Nella specie, tale limite non è stato superato poiché "l'incremento annuale, riferito a una fonte di gettito destinato alla Regione, si colloca nel contesto di una complessa procedura (...) e di un'ampia serie di misure, le quali dipendono da una situazione oggettiva di rilevante e perdurante disavanzo nel principale comparto di spesa regionale e mirano a risanare la gestione del servizio per assicurare, contemporaneamente, la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica e, in ultima analisi, per garantire i livelli essenziali di assistenza" (sentenze nn. 192, 190, 106 e 14 del 2017, 266 del 2016, 278, 110 e 85 del 2014, 219 e 51 del 2013). Il disavanzo non dipende esclusivamente da condotte dolose o colpose dei responsabili del servizio sanitario, "giacché ben più complesse possono essere le cause della situazione ed è per questo che, al suo ricorrere, la legge prevede una pluralità di conseguenze, solo alcune delle quali riguardano la sfera dei singoli amministratori, mentre altre, come quella in esame, hanno funzioni di carattere essenzialmente finanziario".

1.4.7. L'acquisto in deroga di prestazioni da IRCCS privati

La sentenza n. **231** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 574, della legge n. 208 del 2015 - con il quale lo Stato consente l'acquisto di prestazioni da IRCCS privati in deroga ai limiti previsti - prospettata dalla Regione Veneto, per irragionevole disparità di trattamento (ai sensi degli artt. 3 e 97 Cost.) tra IRCCS pubblici e privati, disparità che ridonderebbe sulle competenze regionali in materia di organizzazione e programmazione sanitaria di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. Secondo la Regione Veneto, la norma impugnata, a partire dall'anno 2016, derogherebbe al tetto di spesa fissato dall'art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012 per l'acquisto di prestazioni di assistenza ospedaliera di alta specialità dagli IRCCS di natura privata, mentre per gli IRCCS di natura pubblica resterebbero ferme numerose disposizioni di spending review non applicabili a quelli privati (segnatamente, vengono fissati tetti di spesa in forma di percentuale sul finanziamento complessivo per la spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera, nonché tetti di spesa per il costo del personale). In questo modo si determinerebbe una disparità di trattamento tra situazioni parificabili, dirottando sugli IRCCS privati la mobilità interregionale proprio in forza della rimozione di limiti valida solo per questi ultimi. La Corte, tuttavia, rileva che la pretesa ridondanza della violazione sulle competenze regionali è argomentata esclusivamente con riferimento alla disomogenea presenza di IRCCS privati nelle varie Regioni, ovvero sia ad un inconveniente di mero fatto, come tale inidoneo a incidere sulla lamentata violazione costituzionale.

1.4.8. L'istituto dei piani di rientro per le aziende sanitarie in disavanzo

La sentenza n. **192** ha deciso un ricorso promosso dalla Regione Veneto avverso, tra gli altri, i commi da 524 a 529 e da 531 a 536 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, ove è introdotto l'istituto dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni, quali un rilevante scostamento tra costi e ricavi ovvero il mancato rispetto di parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure. Ha osservato la Corte che la normativa "si pone al crocevia di una pluralità di competenze, ciascuna, a sua volta, connotata da autonomi profili di complessità": "l'organizzazione sanitaria come componente fondamentale della tutela della salute"; "la competenza legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica"; la competenza statale esclusiva circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; e "la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione contabile". La disciplina in esame "tesse in una trama unitaria competenze statali e regionali eterogenee; norme di principio, da un lato, e, dall'altro, previsioni e poteri strumentali; la determinazione di *standard* di assistenza e la disciplina degli interventi per i casi in cui gli *standard* siano sensibilmente disattesi; valutazioni politiche e profili tecnici". "In presenza di un intreccio così fitto e complesso", sono stati dichiarati illegittimi i soli commi 526 e 536, nella parte in cui stabilivano che i decreti ministeriali ivi previsti (concernenti, da un lato, la definizione della metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, delle linee guida per la redazione dei piani di rientro e, dall'altro, la definizione dei criteri di valutazione, dei dati rilevanti, delle modalità di calcolo e dei parametri per l'individuazione delle aziende da sottoporre a piano di rientro nonché l'aggiornamento dei modelli di rilevazione dei costi dei presidi gestiti direttamente dalle Aziende sanitarie locali) fossero adottati sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con la stessa Conferenza. Infatti, il legislatore statale doveva predisporre "adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali – tenuto

conto anche della tipologia delle funzioni in esame – può ritenersi sicuramente congruo quello dell’*intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni*” (sentenze nn. 251, 21, 7 e 1 del 2016). Le altre censure, riferite agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119, sono state giudicate infondate.

1.4.9. L’organo regionale titolare della funzione amministrativa in relazione ai piani di rientro per le aziende sanitarie

Sono “costituzionalmente illegittime le norme statali che indichino specificamente l’organo regionale titolare di una funzione amministrativa, trattandosi di normativa attinente all’organizzazione interna della Regione” (sentenze nn. 293 e 22 del 2012, 95 del 2008, 387 del 2007). Così la sentenza n. **192** che ha giudicato illegittimi, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 123 Cost., i commi 524, 525 e 529 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui prevedevano, nell’ambito della disciplina dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie, che i provvedimenti ivi contemplati (riguardanti, in particolare, l’individuazione degli enti interessati e l’approvazione dei relativi piani) fossero adottati dalla Giunta regionale. La Corte non ha ravvisato ragioni specifiche che giustificassero la decisione del legislatore statale di selezionare l’organo regionale deputato a provvedere all’adempimento degli obblighi che lo Stato pone a carico della Regione. Di conseguenza, troverà applicazione la ripartizione di competenze stabilita autonomamente da ciascuna Regione tra i suoi organi, in base alle proprie norme statutarie e legislative.

1.4.10. Il divieto di ostacolare l’attuazione del piano di rientro e l’esecuzione del mandato commissariale

La sentenza n. **106** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria n. 10 del 2016 che individuano, rispettivamente, le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività e quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all’esercizio. In via preliminare, la Corte ha ribadito che “costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall’art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (...) finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015) (da ultimo, sentenza n. 14 del 2017)”. È stato, altresì, ricordato che, ai sensi dell’art. 120, secondo comma, Cost., “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*), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all’esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell’art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 14 del 2017; n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014; n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)”. Inoltre, è stato ribadito che “l’illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l’interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014) (sentenza n. 14 del 2017; nello stesso senso, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015)”. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso ravvisando l’interferenza della normativa regionale censurata con quanto sancito dalla delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015 che attribuisce al commissario *ad acta* proprio “il compito di dare attuazione alla normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale”.

1.4.11. L’istituzione del Servizio delle professioni sanitarie e del Servizio sociale professionale in Regione commissariata

La sentenza n. **190** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., dell’art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016 che istituiscono il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) e il Servizio sociale professionale (SSP) in tutte le aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento Tutela della salute della Regione Calabria. In via preliminare, la Corte ha ricordato che “costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall’art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano

sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (...) finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015) (sentenze n. 14 del 2017 e n. 266 del 2016)". Con riferimento specifico ai poteri del commissario *ad acta*, è stato ricordato che "[q]ualora 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*), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)". La Corte, quindi, ha chiarito si ha "l'illegittimità costituzionale della legge regionale (...) anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014) (sentenze n. 14 del 2017 e n. 227 del 2015)". Nel caso di specie, la Corte ha ravvisato l'esistenza di una interferenza delle disposizioni censurate con i poteri del commissario *ad acta* in quanto il decreto n. 130 del 2015 – dallo stesso adottato nell'esercizio dei poteri di riassetto delle reti ospedaliere e di assistenza territoriale conferiti con il mandato del 20 marzo 2015 – rimette l'istituzione (anche) di tali strutture operative ad atti aziendali, di competenza dei dirigenti generali, soggetti all'approvazione del commissario medesimo. In via consequenziale la Corte ha dichiarato, poi, l'illegittimità anche della lettera *d*) dello stesso comma nella parte in cui demanda a un regolamento di Giunta la definizione degli «aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali» relativi ai menzionati servizi, essendo una previsione in rapporto di stretta connessione e inscindibilità funzionale con quella che prevede la loro istituzione.

1.4.12. Il prolungamento della gestione commissariale

La sentenza n. **190** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 3 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016, che innalza da sei a dodici mesi (rinnovabili) la durata del mandato dei commissari straordinari, di nomina regionale, presso le aziende sanitarie e ospedaliere. Per la Corte, la durata del mandato commissariale, pur prolungato ad un anno, non è equiparabile a quella del direttore generale, che va da tre a cinque anni (in questo senso non solo il d.P.C.m. 31 maggio 2001, n. 319, ma anche e soprattutto l'art. 3-*bis*, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992 e l'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016). In altri termini, il prolungamento previsto dalla disposizione censurata non è finalizzato a rendere ordinaria la gestione commissariale ma solo a consentire che essa abbia – secondo la non irragionevole valutazione del legislatore regionale – una durata adeguata alla delicatezza e alla complessità dell'incarico.

1.4.13. Le procedure concorsuali di stabilizzazione rivolte ai dirigenti del servizio sanitario regionale

La sentenza n. **234** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 10 del 2016 che estende le procedure concorsuali di stabilizzazione – riservate dall'art. 1, comma 2, del d.P.C.m. 6 marzo 2015 al «personale del comparto sanità e a quello appartenente all'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario» – ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale (SSR). In via preliminare, la Corte ha ricordato che «a seguito dell'intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva (sentenza n. 286 del 2013)". Ha, quindi, sottolineato che la disciplina del rapporto di lavoro è «rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., in quanto riconducibile alla materia 'ordinamento civile', che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007) (sentenza n. 77 del 2013)". Per la Corte, quindi, già il solo fatto di essere intervenuta a regolare la materia con una norma regionale primaria determina una invasione della competenza esclusiva del legislatore statale. Infatti, in conformità del costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* sentenze n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015), a prescindere

dall'interpretazione della norma censurata “la semplice novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce senz'altro causa di illegittimità costituzionale della norma regionale, derivante non dal modo in cui la norma ha in concreto disciplinato, ma dal fatto stesso di avere regolato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato”.

1.4.14. L'acquisizione temporanea di personale a tempo determinato

La sentenza n. 72 ha dichiarato illegittimo – per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – l'art. 3 della legge della Regione Basilicata n. 53 del 2015 che autorizzava le Aziende Sanitarie regionali, fino al 31 luglio 2016, ad acquisire personale sanitario a tempo determinato per una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nel 2015 per il personale assente con diritto alla conservazione del posto di lavoro. La norma censurata disponeva, altresì, che il costo derivante da tali assunzioni non era computabile agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale e regionale. La Corte ha riconosciuto tale disposizione è in contrasto con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 che assume peculiare rilievo quale norma interposta. Tale disposizione, infatti, stabilisce la possibilità, da qualsiasi finalità motivata, per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale a tempo determinato – o con convenzioni, ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa – nel limite massimo del 50 per cento delle spese sostenute nell'anno 2009 per le stesse finalità, vale a dire per le medesime tipologie di utilizzo di risorse umane. La normativa interposta costituisce, infatti, principio generale di coordinamento della finanza pubblica, al quale si devono adeguare le Regioni e gli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenze n. 61 del 2014, n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012), essendo possibile per lo Stato, nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, porre, anche alle regioni, limiti alle possibilità di assunzione a tempo determinato.

1.4.15. La chiamata in servizio “diretta” di personale già estromesso dal servizio sanitario regionale (in deroga al principio del pubblico concorso)

“Le modalità di instaurazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione rientrano nella materia dell'organizzazione amministrativa, di competenza regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.” (sentenze nn. 251 e 202 del 2016, 272 del 2015, 277 del 2013, 141 del 2012, 156 e 7 del 2011, 235 del 2010, 380 del 2004). “Nell'esercizio di tale loro competenza, le regioni devono rispettare la regola posta dall'art. 97, quarto comma, Cost. secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”. Così la sentenza n. 110 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., l'art. 53, commi 4, 5 e 6, della legge pugliese n. 1 del 2016, il quale, al fine di far fronte alle esigenze assistenziali relative al Servizio di assistenza domiciliare integrata, riabilitazione e integrazione scolastica, prevedeva che le Aziende sanitarie locali si avvalessero, compatibilmente con i relativi piani assunzionali, del personale già adibito a tali servizi e stabilizzato in virtù degli artt. 3, comma 38, della legge regionale n. 40 del 2007 e 16, comma 3, della legge regionale n. 4 del 2010, i cui rapporti di lavoro a tempo indeterminato erano stati risolti e/o dichiarati nulli di diritto ai sensi dell'art. 16, comma 8, del d.l. n. 98 del 2011, mediante chiamata in servizio con rapporto di lavoro a tempo determinato con contratti full time annuali rinnovabili. Le impugnate disposizioni erano sostanzialmente dirette a neutralizzare gli effetti del citato d.l. che prevede la nullità delle assunzioni fondate su norme dichiarate incostituzionali e il ripristino della preesistente situazione. Le sentenze nn. 73 del 2013, 68 e 42 del 2011 hanno dichiarato illegittime previsioni legislative pugliesi concernenti la stabilizzazione del personale precario del sistema sanitario regionale in base ad argomentazioni pienamente riferibili alla disciplina de qua. Quest'ultima è risultata ancor più censurabile perché era “diretta a far fronte, non a bisogni temporanei, ma a esigenze risalenti e non destinate a venir meno (tanto è vero che il personale adibito ai servizi assistenziali in questione era stato stabilizzato)” e prevedeva la rinnovabilità senza limiti del contratto annuale. Né la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost. si è potuta giustificare con la necessità di far fronte alle menzionate esigenze assistenziali o di tutelare il legittimo affidamento dei lavoratori. Infatti, i servizi di assistenza domiciliare integrata, riabilitazione e integrazione scolastica “devono essere garantiti dalle regioni senza soluzioni di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto del disabile all'istruzione e all'integrazione scolastica (sentenza n. 275 del 2016). La necessaria garanzia del servizio, tuttavia, non comporta che esso possa essere svolto solo dai soggetti individuati dalle norme impugnate, tanto è vero che la sentenza n. 68 del 2011 (elusa dalle norme impugnate) ha censurato la stabilizzazione dei lavoratori (...) constatando la mancanza di peculiarità delle funzioni che il personale svolge (...) o specifiche necessità funzionali dell'amministrazione. Trattandosi di servizi assistenziali stabili,

che l'amministrazione ha l'obbligo di fornire, (...) la Regione non avrebbe dovuto prevedere la chiamata in servizio diretta, con contratti annuali rinnovabili, ma seguire le ordinarie procedure di assunzione". Infine, si è ribadito che "la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle" (sentenza n. 90 del 2012), e che "le norme volte a tutelare l'affidamento dei lavoratori non soddisfano questi requisiti" (sentenze nn. 217 e 51 del 2012, 150 del 2010).

1.4.16. L'orario di lavoro settimanale e i riposi giornalieri del personale sanitario

La sentenza n. 72 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost., degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Basilicata n. 53 del 2015, e 1, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2016 – quest'ultima nella parte in cui dispone che «all'art. 2, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2015, n. 53, la data del "31 luglio 2016" è sostituita dalla data del "31 dicembre 2016"» – concernenti gli interventi del legislatore regionale in materia di orario di lavoro settimanale e di riposi giornalieri per il personale del SSN, destinati ad operare in via transitoria fino al 31 luglio 2016, termine poi differito al 31 dicembre 2016. La normativa regionale censurata introduce discipline difformi rispetto a quanto disposto dalla normativa nazionale. Infatti, per il calcolo della durata settimanale di quarantotto ore dell'orario di lavoro, mentre la normativa regionale (art. 2, comma 1, lett. a) determina in dodici mesi il periodo di riferimento, l'art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003 stabilisce chiaramente che il periodo di riferimento non può superare i quattro mesi, demandando ai soli contratti collettivi di lavoro la possibilità di portare a sei mesi detto periodo o, anche fino a dodici mesi, ma esclusivamente a fronte di specifiche ragioni obiettive, tecniche o organizzative individuate dai medesimi contratti. Quanto ai riposi giornalieri, poi, l'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, in conformità a quanto disposto dall'art. 3 della direttiva 2003/88/CE, riconosce il diritto del lavoratore a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore, prevedendo, all'art. 17, la possibilità di derogare a tale disposizione mediante contratti collettivi stipulati a livello nazionale con le organizzazioni sindacali comparative più rappresentative. Diversamente, la disposizione censurata di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 53 del 2015 prevede che tale limite possa essere direttamente derogato in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze improvvise che non consentano la continuità dell'assistenza, come accertata dai responsabili dei servizi sanitari interessati. Risulta, dunque, evidente che le due previsioni regionali censurate ledono la riserva che il legislatore nazionale ha assegnato in via esclusiva all'autonomia collettiva di poter derogare, entro precisi limiti e a determinate condizioni, alle disposizioni in materia di durata massima settimanale del lavoro e di riposo giornaliero, poste dallo stesso legislatore nazionale in via generale. Conseguentemente, il contrasto con la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost.

1.4.17. L'orario di lavoro del personale sanitario degli istituti penitenziari

La sentenza n. 121 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost., dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 che, nel disciplinare il rapporto di lavoro del personale sanitario degli istituti penitenziari, ha fissato autoritativamente il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali, senza fare salve tutte le ipotesi in deroga previste dal legislatore nazionale e comunitario, ricomprendendovi sia il lavoro svolto all'esterno degli istituti di pena sia quello svolto in regime di parasubordinazione all'interno degli stessi. La Corte ha ricordato, in via preliminare, che "la disciplina dei vari profili del tempo della prestazione lavorativa deve essere ricondotta alla materia dell'ordinamento civile, in quanto parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato (*ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2016, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010)". Con specifico riferimento alle prestazioni rese dai c.d. "medici incaricati" nell'ambito degli istituti di pena, poi, è stato ribadito che esse "non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d'opera professionale, in regime di parasubordinazione (sentenza n. 149 del 2010)". Tuttavia, la Corte ha evidenziato che la qualificazione delle fattispecie in termini di lavoro autonomo o lavoro subordinato, come presupposto della loro regolamentazione, esula dalla competenza legislativa regionale trattandosi di materia rientrante nell'ambito dell'ordinamento civile e, quindi, di esclusiva competenza del legislatore statale *ex art.* 117, secondo comma, lett. d), Cost. È stato, inoltre, ribadito che in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, come nel caso sottoposto all'attenzione dei Giudici,

alle Regioni è inibita anche la mera riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013 e n. 29 del 2006).

1.4.18. L'organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee

La sentenza n. 231 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541 (esclusa la norma di cui alla lettera *a*), dichiarata incostituzionale), 542, 543 e 544 della legge n. 208 del 2015, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 10, lettere *a*) e *b*), del d.l. n. 244 del 2016, e dalla proroga introdotta dall'art. 20, comma 10, del d.lgs. n. 75 del 2017, promosse dalla Province di Trento e Bolzano, in riferimento agli artt. 4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione (d.lgs. n. 268 del 1992), degli artt. 3, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. I censurati commi 541, 542, 543 e 544 pongono a carico delle Province autonome le seguenti attività: la predisposizione di un piano concernente il fabbisogno di personale, contenente l'esposizione delle modalità organizzative dello stesso personale (comma 541, lettera *b*); la previsione di una procedura dettagliata, con l'indicazione di termini entro i quali i suddetti piani devono essere inviati a predeterminati organi – più precisamente, al Tavolo di verifica degli adempimenti e al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, nonché al Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute n. 70 del 2015, istituito ai sensi della lettera C.5 dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 2 luglio 2015 – al fine di consentire loro la valutazione congiunta dei provvedimenti amministrativi adottati, anche sulla base dell'istruttoria condotta dal Tavolo per il monitoraggio (comma 541, lettera *c*); il ricorso (comma 541, lettera *d*), in caso di accertate criticità, a forme di lavoro flessibile o alla proroga dei relativi contratti e all'indizione di procedure concorsuali straordinarie (rispettivamente, commi 542, e 543 e 544). Le disposizioni impugnate – introdotte a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta per l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle normative europee - incidono, simultaneamente, su una pluralità di competenze statali, regionali e provinciali, tra loro inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione del disegno delineato dall'intervento legislativo. Esse sono riconducibili a competenze statali esclusive in materia di LEA e «ordinamento civile», ed a competenze concorrenti in materia di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica». Innanzitutto, le disposizioni sono riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), in quanto determinano i livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni sanitarie e prevedono le procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire l'erogazione delle stesse. La Corte ricorda che già la sentenza n. 192 del 2017 aveva affermato che a tale competenza sono riconducibili quelle norme che contengono un riferimento trasparente agli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera indicati nel d.m. 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, e ne prescrivono il monitoraggio, al fine di imporre e disciplinare gli interventi necessari qualora si registrassero scostamenti significativi. La medesima sentenza aveva anche ribadito che si tratta di una competenza trasversale: «la determinazione di tali *standard* deve, infatti, essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012)»». Nel caso di specie, poi, la competenza statale in materia di LEA trova maggior giustificazione nell'esistenza di eccezionali «imperiose necessità sociali» (da ultimo, sentenza n. 192 del 2017; ma anche sentenze n. 203 del 2012 e n. 10 del 2010), determinate dalle ricadute organizzative conseguenti alla necessità di rimodulare gli orari di lavoro in ambito sanitario, in ossequio ai vincoli derivanti dall'Unione europea. Oltre che alla competenza statale in materia di «livelli essenziali delle prestazioni», l'intervento legislativo statale inevitabilmente incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), poiché esso traccia la cornice funzionale e operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 207 del 2010). Con particolare riferimento alle Province autonome, la sentenza n. 126 del 2017 aveva già

ricordato che, in ambito sanitario, non vengono in rilievo le norme dello Statuto del Trentino-Alto Adige, bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., dopo la riforma costituzionale del 2001, è «assai più ampia» di quella, attribuita alle Province autonome dagli statuti speciali in materia di «assistenza ospedaliera» (anche sentenze n. 162 del 2007; n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005). Infatti, la formula utilizzata dall'art. 117, terzo comma, Cost. esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002). Per quanto riguarda, poi, il ricorso, in caso di criticità organizzative accertate, al lavoro flessibile in deroga o alla proroga dei contratti e all'indizione di concorsi straordinari per l'assunzione del personale (commi 542 e 543), vengono in rilievo ulteriori competenze, statali, regionali e provinciali. La sentenza n. 251 del 2016 ha già precisato che disposizioni statali che attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato (sentenza n. 72 del 2017), incidono su ambiti riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Tuttavia, la medesima sentenza ha riconosciuto come sia innegabile che siffatte disposizioni possano essere ascritte anche a competenze statali concorrenti, quali la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quando riguardino la disciplina della dirigenza sanitaria; oppure, alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa – più specificamente, nel presente caso, alla materia dell'organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, dello Statuto) –, quando esse si spingano fino a disciplinare «le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi» (sentenza n. 251 del 2016). Infine, le norme censurate si riconducono anche a competenze statali in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». Al riguardo la Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale anche recente (sentenze n. 263 e n. 239 del 2015) è costante nel ritenere che i principi di «coordinamento della finanza pubblica» recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017). Sulla base di tali considerazioni può ritenersi legittimo l'intervento del legislatore statale che impone agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (sentenza n. 191 del 2017), sia quando l'obiettivo perseguito consiste nel contenimento della spesa in sé, sia quando esso – come nel presente caso – consiste nell'incremento della sua efficienza (sentenze n. 192 del 2017 e n. 272 del 2015). In conclusione, alla luce di tale complesso quadro, la Corte riconosce che le questioni sollevate dalle Province autonome non sono fondate. Tuttavia, aggiunge che la legge dello Stato non può imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province di Trento e Bolzano, considerato che il servizio sanitario provinciale si sostenta totalmente con entrate provinciali, senza concorso statale (da ultimo, sentenza n. 75 del 2016), e dunque le norme censurate devono essere interpretate nel senso che si applicano alle due Province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato.

La medesima sentenza ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 574, lettera b), del medesimo art. 1, con il quale lo Stato consente l'acquisto di prestazioni da IRCCS privati in deroga ai limiti previsti, «in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, [in punto di determinazione dei LEA] al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale», imponendo tuttavia alle Regioni e alle Province autonome l'adozione di misure alternative al fine di mantenere l'«invarianza dell'effetto finanziario». Si tratta di una situazione analoga a quelle già esaminate ai commi precedenti, per la quale valgono le medesime conclusioni. Tuttavia, in questo caso, poiché il tenore della disposizione non consente di ricondurla a conformità alla Costituzione per via interpretativa, la Corte ne dichiara l'illegittimità nella parte in cui impone alle Province autonome di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario, ribadendo che lo Stato stabilisce illegittimamente vincoli a una spesa sanitaria che non contribuisce a finanziare.

1.5. La finanza

1.5.1. La copertura finanziaria delle leggi di spesa (rinvio)

Si veda nella *Sezione I*, in *La funzione normativa*, la voce *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*

1.5.2. L'istituto del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario (una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio, di strettissima interpretazione ed applicazione)

“... occorre ribadire che l'istituto del disavanzo tecnico costituisce una tassativa eccezione alla regola del pareggio di bilancio ed, in quanto tale, risulta di strettissima interpretazione ed applicazione. Tale istituto si collega inscindibilmente ed indefettibilmente alla pregressa diacronia, per lo più patologica, delle transazioni finanziarie in rapporto alla tempistica del pagamento dei debiti e della riscossione dei crediti. Infatti, la fisiologia del rapporto tra transazioni attive e passive di un ente territoriale è nel senso di una sostanziale compensazione delle relative diacronie nel corso di un intero anno finanziario: è vero che può «esistere, come è ovvio, una discrasia [...] tra l'esercizio in cui matura giuridicamente l'esigibilità del credito, rilevante ai fini dell'accertamento, e l'esercizio in cui si incassa, in tutto o in parte, il relativo importo» (sentenza n. 213 del 2008), ma è altresì vero che tale fenomeno riguarda sia la gestione delle spese che delle entrate, di tal che i due dialettici fenomeni tendono a compensarsi. Al contrario, uno sbilanciamento così grave da legittimare la chiusura in passivo del primo bilancio di previsione successivo al riaccertamento straordinario è quasi sempre eziologicamente collegato all'incapacità mostrata in passato dall'ente territoriale nella riscossione delle proprie entrate. Avere riguardo a tale fenomeno patologico e consentire questa ulteriore facoltà di disavanzo – oltre a quelle decennali (art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali») e trentennali (art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011), nonché alle anticipazioni di liquidità per debiti inevasi (da restituire anch'esse in un trentennio: artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali») – costituisce certamente una dimostrazione di fiducia del legislatore statale nei confronti degli enti territoriali; dimostrazione di fiducia sicuramente corredata dall'aspettativa che la sua utilizzazione sia una tantum e non ingeneri la convinzione, negli stessi enti destinatari, che possano ripetersi e perpetuarsi le disfunzioni amministrative nella riscossione delle entrate e nella copertura delle spese, magari confidando in nuovi eccezionali provvedimenti legislativi di dilazione delle passività. 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 come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)”. Così la sentenza n. 6, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2016 di approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e del bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018. La fattispecie è descritta in: *L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale – L'istituto del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario (un caso di utilizzo elusivo della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale - Regione Sardegna)*.

2. La funzione legislativa

2.1. La funzione legislativa e l'accordo

“Questa Corte ancora di recente ha ribadito il principio, proprio in riferimento all'accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, secondo cui «un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa» (sentenza n. 205 del 2016)”. Così la sentenza n. 32.

2.2. Norme ambigue suscettibili di applicazioni elusive del principio fondamentale statale

“...secondo la giurisprudenza di questa Corte, non ogni incoerenza o imprecisione di una norma può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità (sentenze n. 86 del 2017 e n. 434 del 2002). Nondimeno, la stessa è invece censurabile, alla luce del principio di razionalità normativa, qualora la formulazione della stessa sia tale da potere dare luogo ad applicazioni distorte (vedi anche la sentenza n. 10 del 1997) o ambigue (sentenza n. 200 del 2012), che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell’azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione. D’altro canto questa Corte ha già chiarito che, a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale, giudizio concreto e senza parti necessarie, «il giudizio in via principale può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili» (sentenza n. 412 del 2004; nello stesso senso, sentenza n. 3 del 2016) o «prospettate in termini dubitativi o alternativi» (sentenza n. 189 del 2016). Orientamenti, questi, che sebbene elaborati in riferimento ai requisiti di ammissibilità, servono altresì ad evidenziare che nel giudizio in via d’azione vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative; e ciò ancor di più nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative (sentenze n. 449 del 2005, n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003). Si è parimenti affermato, con riferimento anche all’impugnativa regionale, che possono risultare costituzionalmente illegittime «per irragionevolezza [...] norme statali dal significato ambiguo, tali da porre le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, allorché a norme siffatte esse debbano attenersi nell’esercizio delle proprie prerogative di autonomia» (sentenza n. 160 del 2016). Ciò vale, a maggior ragione, nel caso in cui 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. In questa ipotesi, l’esigenza unitaria sottesa al principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale: lungi dal tradursi in un mero inconveniente di fatto, l’eventuale distonia interpretativa, contraddittoria rispetto alla norma statale, costituisce conseguenza diretta della modalità di formulazione della disposizione, che deve essere dichiarata, dunque, costituzionalmente illegittima. Così la sentenza n. **107**.

2.3. Il riparto delle competenze

2.3.1. Priorità logico-giuridica delle censure riferite a parametri competenziali

“Le censure che denunciano la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione hanno carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che investono il contenuto della scelta operata con la norma regionale (riferite a parametri non compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione). Questa Corte ritiene inoltre – per economia di giudizio, e facendo ricorso al proprio potere di decidere l’ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenza n. 98 del 2013) – di dovere esaminare anzitutto l’eccepita lesione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.”. Così la sentenza n. **81**.

2.3.2. La natura oggettiva della lesione del riparto costituzionale di competenze

“L’illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l’interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 227 del 2015)”. Così la sentenza n. **14**.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (così, ad esempio, la sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, le sentenze n. 262 del 2016 e n. 195 del 2015). Così la sentenza n. **235**.

“...per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale promosso in via principale è condizionato solo alla pubblicazione della legge che si presume illegittima. È la mera pubblicazione di una legge regionale potenzialmente lesiva della ripartizione di competenze a giustificare l’impugnativa davanti a questa Corte, a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto (*ex*

multis, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015): dunque, e a maggior ragione, il giudizio in via principale non è condizionato da successive, eventuali e discrezionali determinazioni del potere esecutivo che su tali effetti possano incidere, nel senso di escluderli o limitarli”. Così la sentenza n. **245**.

2.3.3. Criterio ontologico e criterio teleologico nel riparto competenziale

Lo scrutinio della questione promossa in riferimento all’art. 117 Cost. implica, alla luce del costante orientamento della Corte, l’individuazione dell’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 (*ex multis*, sentenze n. 175 e n. 158 del 2016; n. 245 del 2015). Così la sentenza n. **32**.

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale. In tale disciplina, 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» (sentenza n. 213 del 2011). Nel contesto normativo descritto, occorre perciò verificare se le disposizioni regionali impugnate abbiano invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, dettando una disciplina contraria anche ai principi di derivazione europea. A questo scopo occorre tenere conto della *ratio*, della finalità, del contenuto e dell’oggetto della disciplina impugnata (da ultimo, sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015)”. Così la sentenza n. **40**.

“Lo scrutinio delle censure implica, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l’individuazione dell’ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata, 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. **81**.

“Per costante giurisprudenza di questa Corte, 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)”. Così la sentenza n. **108**.

2.3.4. Il divieto di riproduzione di norma statale adottata nell’esercizio di competenza esclusiva

“...la disciplina dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime incide sull’ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato e rientra nella materia «tutela della concorrenza» (sentenze n. 171 del 2013, n. 213 del 2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010). E questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 49 del 2014) che in materie di competenza esclusiva dello Stato, come quella *ex art. 117*, secondo comma, lettera *e*), Cost., sono «inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)». Proprio con riferimento alle concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009, la costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 195 del 2015) afferma che la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale (sentenza n. 35 del 2011), derivante non dal modo in cui essa ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 18 del 2013)”. Così la sentenza n. **40**.

“In questo contesto normativo, è intervenuta la norma impugnata (art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2016) che ha modificato la normativa regionale previgente, adeguandola alla sopravvenuta legislazione statale, richiamando, anche con espliciti riferimenti testuali, i nuovi principi fondamentali in materia di «tutela della salute», contenuti nel d.lgs. n. 153 del 2009, e rinviando per gli aspetti attuativi al decreto ministeriale del 16 dicembre 2010, specificamente menzionato. Nel caso in esame, pertanto, la Regione non si è appropriata dei principi stabiliti dalla legge statale e riservati alla competenza di quest’ultima, riproducendone i contenuti nell’atto legislativo regionale. Piuttosto, nell’esercizio della sua competenza legislativa concorrente, la Regione ha richiamato i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale vigente, precisando gli estremi della normativa statale di riferimento alla quale è tenuta ad adeguarsi. Sicché, nel caso di specie, non può ritenersi correttamente

evocato il tema della novazione della fonte, né possono ritenersi applicabili i principi stabiliti dalla giurisprudenza di questa Corte, che riscontrano un vizio di illegittimità costituzionale nelle leggi regionali ripetitive di contenuti di leggi dello Stato, espressive di una competenza riservata a quest'ultimo, a prescindere dalla conformità o dalla difformità della legge regionale a quella statale (da ultimo, *ex multis*, sentenza n. 195 del 2015, più volte citata dal ricorso del Governo). Un intervento di adeguamento della disciplina regionale ai principi fondamentali contenuti in norme statali sopravvenute, come quello disposto dalla legge della Regione Piemonte, va considerato pienamente legittimo, se non addirittura imposto ai sensi del medesimo parametro evocato dal ricorrente e costituito dall'art. 117, terzo comma, Cost.". Così la sentenza n. 66.

2.3.5. Le norme regionali a contenuto precettivo programmatico e il riparto delle competenze

“...La norma, invece, ha il contenuto precettivo di impegnare l'Amministrazione regionale a promuovere, nel rispetto della normativa vigente, tutte le azioni necessarie in vista dell'ottenimento dell'obiettivo ricordato. Si tratta perciò di una norma che il legislatore regionale indirizza alla stessa Regione. In quanto tale, la disposizione è adottata nell'ambito delle attribuzioni regionali e non è suscettibile di esprimere contenuti lesivi dell'assetto costituzionale delle competenze in materia tributaria (sulla non fondatezza di questioni relative a norme regionali a contenuto precettivo programmatico, sentenze n. 256 del 2012, n. 94 del 2011 e n. 308 del 2009)”. Così la sentenza n. 245.

2.3.6. I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente

“...la norma censurata – nonostante la puntuale quantificazione dei limiti di cubatura e di superficie in essa contenuta – non può qualificarsi come norma di dettaglio, esprimendo piuttosto un principio fondamentale della materia [...] milita in tale direzione l'evidenziata funzione della norma di impedire, tramite l'applicazione di *standard* legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di “vuoti urbanistici”, suscettibile di compromettere l'ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale. Funzione rispetto alla quale la specifica previsione di livelli minimi di tutela si presenta coesistente, in quanto necessaria per esprimere la regola (al riguardo, sentenza n. 430 del 2007). [...] la norma oggi in esame lascia, d'altro canto, uno spazio di intervento alle Regioni nel definire la disciplina di dettaglio – conformemente a quanto stabilito dall'art. 117, terzo comma, Cost. – sia pure al solo fine di restringere le potenzialità edificatorie”. Così la sentenza n. 84.

2.3.7. I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica

“Le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 [dell'art. 5 del d.l. n. 78 del 2015] prevedono deroghe alle limitazioni vigenti in materia di spese per il personale, contestualmente stabilendo un divieto di ulteriori assunzioni fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale. Tali disposizioni, in tutta evidenza, sono congiuntamente dirette a un complessivo contenimento della spesa per il personale e, di conseguenza, devono essere ascritte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Trattandosi di misure transitorie che incidono su un rilevante aggregato della spesa pubblica quale è quello per il personale, esse, come più volte ha ritenuto questa Corte, non hanno carattere di dettaglio e intervengono a titolo di principio fondamentale della materia (*ex multis*, sentenze n. 202 del 2016 e n. 218 del 2015), tanto più nel contesto del processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 (sentenza n. 143 del 2016)”. Così la sentenza n. 32.

“Questa Corte ha già avuto modo di affermare ripetutamente, proprio in riferimento all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che lo Stato, nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, può legittimamente porre, anche alle regioni, limiti alle possibilità di assunzione a tempo determinato, e che la predetta disposizione costituisce principio generale di coordinamento della finanza pubblica, ai quali si devono adeguare le regioni stesse, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenze n. 61 del 2014, n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012)”. Così la sentenza n. 72.

“...la spesa per il personale costituisce «una delle voci del bilancio regionale, caratterizzata sia dal peso preponderante che vi riveste, sia dalla storica ritrosia delle Regioni a porvi adeguati limiti» (sentenze n. 182

del 2011). In linea con tale orientamento, questa Corte (sentenze n. 182 del 2011, n. 68 del 2011 e n. 333 del 2010) ha già riconosciuto, al limite stabilito dal comma 71 dell'art. 2 della legge di stabilità del 2010, la natura di principio fondamentale, diretto al contenimento della spesa sanitaria, ritenuto, come tale, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica. Del resto, ad analoga soluzione si era già pervenuti (sentenza n. 120 del 2008) allorché ad essere sottoposto a scrutinio era stato l'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), che della evocata norma interposta ebbe a costituire l'antecedente con analogia di contenuti". Così la sentenza n. **73**.

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”, finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (da ultimo, sentenza n. 14 del 2017)”. Così la sentenza n. **106**.

“Come ricordato dalla sentenza n. 141 del 2016, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011)”. Così la sentenza n. **154**.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, ripreso dalla sentenza n. **169**, “l'imposizione dei risparmi di spesa rientra nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 65 del 2016)”.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (sentenze n. 14 del 2017 e n. 266 del 2016). Così la sentenza n. **190**.

“...con precipuo riferimento all'equilibrio tra costi e ricavi dell'attività sanitaria, viene in rilievo la competenza legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». In più occasioni, misure riguardanti la spesa sanitaria e la sua razionalizzazione sono state ricondotte all'ambito del «coordinamento della finanza pubblica» (ad esempio, sentenza n. 183 del 2016), singolarmente individuata o unitamente alla materia della «tutela della salute» (ad esempio, sentenze n. 125 del 2015 e n. 289 del 2010). Ciò è stato riassuntivamente ricordato ancora di recente (nella sentenza n. 203 del 2016) ed è confermato dalla costante giurisprudenza in materia di piani di rientro per le Regioni in disavanzo (ad esempio, sentenze n. 266 del 2016 e n. 278 del 2014), benché, come correttamente rilevato dalla parte ricorrente, sussistano differenze significative tra quei piani di rientro e quelli oggi in esame. La pertinenza del «coordinamento della finanza pubblica» non è esclusa dal rilievo che il meccanismo complessivamente delineato dalle norme in questione ha come obiettivo principale non tanto il contenimento della spesa di per sé, ma piuttosto l'incremento della sua efficienza, definita e valutata secondo parametri uniformi, con riguardo alle singole strutture. Infatti, la materia del «coordinamento della finanza pubblica» non è limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa pubblica, ma comprende anche quelle aventi la funzione di orientarla verso una complessiva maggiore efficienza (sentenza n. 272 del 2015): obiettivo che può legittimamente essere perseguito anche stabilendo indirizzi di razionalizzazione rivolti ai singoli enti sanitari, non soltanto ai sistemi regionali nel complesso. I vincoli di coordinamento finanziario imposti dallo Stato possono considerarsi rispettosi dell'autonomia regionale quando stabiliscono un limite complessivo che lasci agli enti stessi una sufficiente libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, sempre purché conforme a canoni di ragionevolezza e proporzionalità (fra le molte, sentenze n. 64 del 2016, n. 250 del 2015, n. 22 del 2014). Nondimeno, la competenza statale può comprendere anche l'esercizio di poteri puntuali, necessari perché la finalità che essa persegue venga concretamente realizzata, anche con misure di ordine amministrativo, specie nell'ambito della regolazione tecnica (sentenze n. 229 e n. 112 del 2011, n. 57 del 2010, n. 190 e n. 159 del 2008, n. 376 del 2003)”. Così la sentenza n. **192**.

2.3.8. I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e le autonomie speciali

“...questa Corte (sentenze n. 188 e n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015) (...) ha anche «costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell’esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale [...], in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l’unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea» (sentenza n. 82 del 2015, nonché, *ex multis*, sentenza n. 62 del 2017)”. Così la sentenza n. **151**.

“Per costante giurisprudenza costituzionale, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell’esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l’unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (sentenza n. 175 del 2014)”. Così la sentenza n. **154**.

“...la giurisprudenza costituzionale anche recente (sentenze n. 263 e n. 239 del 2015) è costante nel ritenere che i principi di «coordinamento della finanza pubblica» recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l’unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017). Sulla base di tali considerazioni può ritenersi legittimo l’intervento del legislatore statale che impone agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (sentenza n. 191 del 2017), sia quando l’obiettivo perseguito consiste nel contenimento della spesa in sé, sia quando esso – come nel presente caso – consiste nell’incremento della sua efficienza (sentenze n. 192 del 2017 e n. 272 del 2015). Tuttavia, occorre altresì ricordare che questa Corte ha già più volte affermato (da ultimo, sentenza n. 75 del 2016) che la legge dello Stato non può imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province autonome di Trento e Bolzano, considerato che lo Stato non concorre in alcun modo al finanziamento del servizio sanitario provinciale, il quale si sostenta totalmente con entrate provinciali”. Così la sentenza n. **231**.

2.3.9. L’armonizzazione dei bilanci pubblici e i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica

“...la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» rientra negli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale e non più – come nell’originario riparto competenze – nelle materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. Ed è bene ricordare che questa Corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato, nell’esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica, si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l’unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”. Così la sentenza n. **252**.

2.3.10. I principi fondamentali in materia di edilizia

“Nel citato testo unico (n.d.r. TUE) trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia. A prescindere dall’auto-qualificazione di cui all’art. 1, comma 1 («Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali [...] per la disciplina dell’attività edilizia»), molteplici sono le disposizioni dello stesso che questa Corte ha annoverato tra i principi fondamentali del “governo del territorio” (*ex plurimis*, sentenze n. 282, n. 272, n. 231 e n. 67 del 2016, n. 259 e n. 167 del 2014, n. 64 del 2013 e n. 309 del 2011). Si tratta di norme dalla diversa estensione, sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla

comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale. Esse consistono nella formulazione di principi e norme generali che talvolta si traducono nella previsione di determinate procedure, ad esempio nei procedimenti da seguire per il rilascio dei titoli abilitativi, secondo discipline che – come deciso da questa Corte – assurgono a principio fondamentale (fra le tante, sentenze n. 282, n. 272 e n. 49 del 2016, n. 167 del 2014 e n. 64 del 2013) [...] La decisione di ricorrere a uno schema “tipo”, riflettendo tale esigenza unitaria e non frazionabile, può essere dunque annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio”. Così la sentenza n. **125**.

2.3.11. I principi fondamentali in materia di tutela della salute

“Viene in rilievo, anzitutto, l’organizzazione sanitaria come componente fondamentale della «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), in quanto la relativa normativa traccia la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l’adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 207 del 2010). In particolare, questa Corte (sentenza n. 124 del 2015) ha già ricondotto ai principi fondamentali in materia di «tutela della salute», tra l’altro, l’art. 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), il quale dispone in merito al finanziamento delle strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale, secondo un ammontare determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte. Al citato art. 8-sexies la normativa in questione fa riferimento sia letteralmente, in più punti, sia teleologicamente, come è comprovato, del resto, dal d.m. 21 giugno 2016. In questa materia, la legislazione dello Stato deve esprimersi attraverso norme di principio, sicché sono censurabili le norme statali che non lasciano «alcuno spazio di intervento alla Regione non solo per un’ipotetica legiferazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione» (sentenza n. 207 del 2010). Tuttavia, in questa stessa materia ha anche trovato applicazione il canone generale, secondo cui è vincolante per le Regioni ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pone in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore (sentenze n. 301 del 2013, n. 79 del 2012 e n. 108 del 2010)”. Così la sentenza n. **192**.

2.3.12. La pluralità di interessi e la valutazione dell’elemento funzionale

“Come già affermato da questa Corte, infatti, non tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l’esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio, può essere ricondotta al «governo del territorio». Ne consegue, che l’ambito materiale a cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta o indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato attraverso la valutazione dell’elemento funzionale; l’interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di ulteriori interessi differenziati (in tal senso già la sentenza n. 383 del 2005)”. Così la sentenza n. **105**.

2.3.13. I principi di liberalizzazione e l’intreccio delle competenze

“Va [...] evidenziato che il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale. Come questa Corte ha avuto modo di precisare con la sentenza n. 8 del 2013, «i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche», sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale». Tale orientamento – sottolinea la medesima decisione – non esclude ogni intervento legislativo regionale, purché siano fatte salve «le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l’ordinamento comunitario» che siano «adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite», così da «garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l’utilità sociale e con gli altri principi costituzionali»”. Così la sentenza n. **98**.

2.3.14. L’intreccio delle competenze nelle materie dell’ordinamento civile e del governo del territorio (in tema di distanze tra edifici)

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle distanze fra costruzioni ha la sua collocazione anzitutto nella sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, intitolata appunto “Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra fondi”.

«Tale disciplina, ed in particolare quella degli articoli 873 e 875 che viene qui in più specifico rilievo, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi. [...] Non si può pertanto dubitare che la disciplina delle distanze, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 232 del 2005). Nondimeno, si è altresì sottolineato, che quando i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, «la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici», la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio (si veda sempre la sentenza n. 232 del 2005). In questa cornice si è dunque affermato che «alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, da ultimo, anche le sentenze n. 231, n. 189, n. 185 e n. 178 del 2016)». Così la sentenza n. **41**.

2.3.15. L'intreccio delle competenze nel rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi

“La disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale (da ultimo, sentenza n. 40 del 2017). [...] le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo risultano conferite alle Regioni (...) Le relative funzioni sono esercitate, di regola, dai Comuni, (...) rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo. [...] Il trasferimento è stato tuttavia condizionato alla emanazione di specifici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti alla individuazione dei singoli beni e alla conseguente traslazione della relativa proprietà; decreti allo stato non adottati. E ciò rende ancora attuale la divaricazione tra titolarità dei beni demaniali in oggetto e competenze amministrative inerenti alla gestione degli stessi (si veda la sentenza n. 22 del 2013) [...] secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell'osservanza dei «principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011, da ultimo ribadita dalla citata sentenza n. 40 del 2017); ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni”. Così la sentenza n. **157**.

2.3.16. L'intreccio delle competenze e il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato come limite alle competenze delle Regioni e Province autonome

“...la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010)”. Così la sentenza n. **232**.

2.3.17. L'intreccio delle competenze in materia di patrimonio faunistico nazionale e attività venatoria e i livelli di tutela non derogabili dalle Regioni

La materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, 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 (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017). Così la sentenza n. **174**.

2.3.18. La materia prevalente

Secondo la sentenza n. **126**, si deve avere riguardo al nucleo essenziale della disposizione per stabilire l'ambito materiale prevalente (*ex plurimis*, sentenze n. 126 del 2014 e n. 52 del 2010)”.
376

2.3.19. L'intreccio di interessi e il criterio della materia prevalente

“È (...) dirimente identificare l'ambito materiale cui ricondurre la norma censurata, rammentando che a ciò si deve procedere alla stregua della *ratio* che ispira la disciplina, del suo contenuto precettivo e dell'oggetto specifico della regolamentazione adottata (sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015). Tenuto conto della complessità del fenomeno sociale su cui interviene il legislatore, in fattispecie come la presente, nella quale l'intervento riguarda una fitta trama di relazioni ove è difficile isolare un singolo interesse, «questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il *proprium* del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione» (sentenza n. 278 del 2010)”. Così la sentenza n. **114**.

2.3.20. Il criterio della prevalenza in presenza di ambiti materiali di competenza esclusiva trasversale dello Stato

“Per costante giurisprudenza di questa Corte la disciplina in tema di VIA e la relativa procedura vanno ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 114 del 2017, n. 117 del 2015, n. 199 del 2014 e n. 221 del 2010). La VIA «è autonoma, ancorché connessa, rispetto al procedimento amministrativo nell'ambito del quale si colloca» (sentenza n. 221 del 2010). Dunque, ove pure siano presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente il citato titolo di legittimazione statale (sentenze n. 93 del 2013 e n. 234 del 2009). All'identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale conseguono, da un lato, l'impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà (sentenza n. 114 del 2017) e, dall'altro, la spettanza allo stesso del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche ad organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenze n. 20 del 2012, n. 234 del 2009 e n. 225 del 2009), senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio (sentenza n. 278 del 2010)”. Così la sentenza n. **170**.

2.3.21. L'inammissibilità di interventi regionali nelle materie di competenza statale esclusiva

“...è decisiva la considerazione che la materia regolata dalla Regione con norma primaria invade la competenza esclusiva del legislatore statale, cui è attribuita dalla Costituzione la materia dell'ordinamento civile. Ciò ne comporta l'illegittimità costituzionale, in conformità del costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* sentenze n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015), secondo cui anche la semplice novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce senz'altro causa di illegittimità costituzionale della norma regionale, derivante non dal modo in cui la norma ha in concreto disciplinato, ma dal fatto stesso di avere regolato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato”. Così la sentenza n. **234**.

2.3.22. Le autonomie speciali e il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato

La sentenza n. **126** ribadisce che nelle materie rimesse alla competenza esclusiva provinciale non opera il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato.

2.3.23. Il riparto competenziale nelle autonomie speciali

“La giurisprudenza di questa Corte riconduce 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 [...] sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore [...] Tale giurisprudenza, tuttavia, riferita al riparto delle attribuzioni fra lo Stato e le regioni ad autonomia ordinaria, non è immediatamente trasponibile nell'odierno giudizio di costituzionalità, nel quale occorre preliminarmente definire l'ambito delle competenze spettanti statutariamente in materia a una regione ad autonomia speciale (sentenze n. 51 del 2016 e n. 142 del 2015, riferite, rispettivamente, alla Provincia autonoma di Trento e alla Regione autonoma Valle d'Aosta)”. [...] “Trattandosi in questo caso di competenze meno ampie rispetto a quelle spettanti alle regioni ordinarie, nello stesso ambito, in base all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenza n. 29 del 2006), alla Regione siciliana deve essere riconosciuta, in applicazione della cosiddetta «clausola di maggior favore» contenuta

all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), potestà legislativa residuale, per quanto limitata dalle competenze esclusive trasversali dello Stato interferenti con la materia del servizio idrico integrato". Così la sentenza n. **93**.

2.3.24. Le competenze statutarie delle autonomie speciali e i limiti posti dalla legislazione nazionale nella materia ambientale (Province autonome)

“... la competenza esclusiva in materia ambientale è stata (...) attribuita allo Stato con la l. cost. n. 3 del 2001 che, in virtù del suo art. 10, non ha ristretto lo spazio di autonomia (...) spettante in virtù dello statuto speciale (sentenze n. 51 del 2016, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010). In altri termini, la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata: in tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti di autonomia (sentenze n. 98 del 2017, n. 210 del 2014, n. 151 del 2011 e n. 378 del 2007). (...) va ricordato che le competenze primarie e concorrenti delle Province autonome devono essere esercitate, ai sensi dell'art. 4 dello statuto speciale di autonomia, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Secondo l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, poi, «la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito». Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione a statuto speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base [...] del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, 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 (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso sentenza n. 536 del 2002). Non è invocabile, quindi, il solo limite dell'ambiente, in sé e per sé considerato. Esso va congiunto con il limite statutario delle riforme economico-sociali, sia pure riferite, in questo caso, alle tematiche ambientali”. Così la sentenza n. **212**.

2.3.25. La clausola di favore per le autonomie speciali

“...secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in ambito sanitario non vengono in rilievo le norme dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (o delle relative disposizioni di attuazione), bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., è «assai più ampia» di quella, attribuita alle province autonome dallo statuto speciale, in materia di «assistenza ospedaliera» (sentenza n. 162 del 2007; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005). La formula utilizzata dall'art. 117, terzo comma, Cost. esprime inoltre «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002). Ne consegue che per le province autonome deve trovare applicazione la clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e che di conseguenza il regime delle competenze provinciali in materia sanitaria è quello fissato dall'art. 117, terzo comma, Cost., per la materia della «tutela della salute». Così la sentenza n. **126**.

2.3.26. Le clausole di salvaguardia

“...va ribadito, in coerenza con la giurisprudenza di questa Corte, che «la clausola di salvaguardia svolge una “funzione di generale limite” per l'applicazione delle norme statali ove queste siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione» (*ex plurimis*, sentenza n. 31 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2012)”. Così la sentenza n. **125**.

Secondo la sentenza n. **154**, è “principio, già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, [quello] secondo cui l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una

clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 40 e n. 1 del 2016, n. 156 e n. 77 del 2015)».

“...occorre ricordare che questa Corte (sentenza n. 154 del 2017) ha già avuto modo di chiarire e ribadire, proprio in riferimento alla clausola di cui al citato art. 1, comma 992, il principio secondo cui «l’illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 40 e n. 1 del 2016, n. 156 e n. 77 del 2015)». Come è stato ancor più di recente chiarito (sentenza n. 191 del 2017, sempre a proposito del citato art. 1, comma 992), «[l]’operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale (fra le tante, sentenza n. 40 del 2016). Si deve dunque verificare, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l’effetto di neutralizzare la portata della clausola generale». Dunque, la presenza della clausola di salvaguardia non consente di per sé di ritenere infondate le questioni, ma impone di verificare se le singole e specifiche disposizioni censurate si rivolgano espressamente alle autonomie speciali, così da neutralizzare la portata della clausola generale, per poi valutarne nel merito la eventuale lesività”. Così la sentenza n. **231**.

2.4. Le materie

2.4.1. Qualificazione e individuazione della materia

“La disciplina dei vari aspetti della definizione del tempo della prestazione lavorativa è parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, rientra nell’ordinamento civile (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2016, n. 178 del 2015, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010). Al riguardo, questa Corte ha già avuto modo di affermare, in riferimento alle ferie – costituenti anch’esse una manifestazione della disciplina della articolazione del tempo della prestazione lavorativa – che l’istituto è «parte integrante del trattamento del prestatore di lavoro», rientrante nella esclusiva competenza legislativa dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. (sentenza n. 286 del 2013). Né a tali considerazioni potrebbe eventualmente opporsi la rilevanza che la regolazione dell’orario di lavoro del personale pubblico regionale assume sugli assetti organizzativi dei servizi che la regione deve assicurare, trattandosi di competenza residuale che deve esercitarsi nel rispetto dei limiti derivanti da altre competenze statali, quali appunto quelle in materia di ordinamento civile”. Così la sentenza n. **72**.

“Per costante orientamento di questa Corte, l’addestramento dei cani va ricondotto alla materia della caccia, in quanto strumentale all’esercizio venatorio (sentenza n. 350 del 1991 e, più di recente, sentenza n. 303 del 2013), ed è sottoposto alla medesima disciplina”. Così la sentenza n. **74**.

“La giurisprudenza di questa Corte è [...] costante nel ritenere che l’urbanistica e l’edilizia vadano ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.: materia di legislazione concorrente nella quale lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio (per tutte, sentenze n. 102 del 2013 e n. 303 del 2003)”. Così la sentenza n. **84**.

“La giurisprudenza di questa Corte riconduce 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)” [...] “questa Corte ha affermato che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell’ambiente di cui all’art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in virtù del loro carattere «finalistico», «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti

materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 2 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 291, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 80 del 2006), come appunto accade nel caso della disciplina del servizio idrico integrato”. Così la sentenza n. **93**.

“Tale materia [«governo del territorio»], come più volte affermato da questa Corte, concerne, in linea di principio, tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e, dunque, l’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (tra le tante, sentenze n. 278 e n. 21 del 2010, 237 del 2009, n. 383 e n. 336 del 2005)”. Così la sentenza n. **105**.

“È corretta la tesi [...], secondo cui, nonostante la auto-qualificazione legislativa, non è possibile ricondurre la disciplina censurata ai titoli esclusivi dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e della «tutela della concorrenza». La costante giurisprudenza costituzionale ha infatti affermato che le varie forme di autodefinizione non sono vincolanti e non precludono un’indagine che faccia riferimento all’oggetto delle norme impugnate, «tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l’interesse tutelato» (*ex multis*, sentenze n. 203 e n. 164 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 39 del 2014). L’intesa perseguita con la disposizione impugnata non è volta a regolare uno o più segmenti procedurali dell’azione amministrativa, non individua “prestazioni” delle pubbliche amministrazioni né – non riguardando prestazioni esigibili dai singoli individui – incide direttamente su diritti civili o sociali. Essa è volta a predisporre uno schema di regolamento edilizio-tipo che “semplifichi e uniformi” le definizioni tecniche, non sempre coincidenti nei vari regolamenti comunali, ed i criteri di calcolo dei parametri rilevanti sul piano urbanistico ed edilizio. (...) Considerazioni analoghe valgono in ordine al richiamo alla «tutela della concorrenza». Anche ad accogliere la tesi, prospettata dalla difesa erariale, secondo cui l’uniformità e la semplificazione delle procedure ha tra i suoi esiti la promozione dell’iniziativa economica e della libera concorrenza tra gli operatori di settore, questi non sono altro che effetti indiretti di un intervento normativo che interessa direttamente la tecnica delle costruzioni edilizie”. Così la sentenza n. **125**.

“...a seguito dell’«interventiva privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva» (sentenza n. 286 del 2013). La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le Regioni, è, quindi, «rimessa alla competenza legislativa statale di cui all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia “ordinamento civile”, che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007)» (sentenza n. 77 del 2013)”. Così la sentenza n. **234**.

2.4.2. Le materie a carattere finalistico o trasversali

2.4.2.1. Il coordinamento della finanza pubblica

“...non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa. Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche residuali, risultando legittima l’incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull’autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale”. Così la sentenza n. **154**.

2.4.2.2. La tutela della concorrenza

“Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale. In tale disciplina, 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» (sentenza n. 213 del 2011). Nel contesto normativo descritto, occorre perciò verificare se le disposizioni regionali impugnate abbiano invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, dettando una disciplina contraria anche ai principi di derivazione europea. A questo scopo occorre tenere conto della *ratio*, della finalità, del contenuto e dell’oggetto della disciplina

impugnata (da ultimo, sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015)”. Così la sentenza n. **40**.

“questa Corte ha affermato che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell’ambiente di cui all’art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in virtù del loro carattere «finalistico», «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 2 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 291, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 80 del 2006), come appunto accade nel caso della disciplina del servizio idrico integrato”. Così la sentenza n. **93**.

2.4.2.3. L’armonizzazione dei bilanci pubblici

“Il d.lgs. n. 118 del 2011 è stato emanato ai fini dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, materia attribuita in via esclusiva allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per cui un esame meramente formale di tali censure condurrebbe ad una loro intrinseca incoerenza in relazione all’accostamento tra parametro costituzionale e norma interposta. L’aporia è solo apparente: questa Corte, infatti, ha chiarito che esistono alcuni complessi normativi i quali «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono» (sentenza n. 303 del 2003). Per quel che riguarda il particolare ambito dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 sono al centro di un «intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione» (sentenza n. 184 del 2016) afferente ai parametri costituzionali posti a presidio degli interessi finanziari, cosicché il d.lgs. n. 118 del 2011 non contiene disposizioni ispirate soltanto all’armonizzazione dei bilanci. Dette disposizioni riguardano anche altri parametri quali, nel caso di specie, il principio dell’equilibrio di bilancio di cui all’art. 81 Cost. Dunque, l’armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell’equilibrio del bilancio *ex art. 81 Cost.* Ciò comporta che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri debbano essere prese in considerazione sia con riferimento diretto all’art. 81, terzo comma, Cost., sia in relazione alle norme contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011”. Così la sentenza n. **6**.

2.4.2.4. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

“... laddove considerano «volumi, qualità ed esiti delle cure», le norme in questione sono riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, di competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera m). [...] Anche dopo la sentenza n. 134 del 2006, si è ribadito che questa competenza si riferisce alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e che essa, avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012). La competenza statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in linea di massima, concerne la fissazione del livello strutturale e qualitativo delle prestazioni; solo in circostanze eccezionali, segnatamente quando ricorrano imperiose necessità sociali, può spingersi oltre, ad esempio legittimando l’erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato (sentenze n. 273 e n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 e n. 10 del 2010). Dunque, 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 (sentenza n. 125 del 2015). In questa prospettiva, le norme oggi in esame prevedono la fissazione di parametri relativi a volumi, esiti e qualità delle cure e ne prescrivono il monitoraggio, intervenendo poi a imporre e disciplinare gli interventi necessari qualora, in determinate strutture, si registrassero scostamenti significativi”. Così la sentenza n. **192**.

“In relazione ai «livelli essenziali delle prestazioni», questa Corte ha già avuto modo di precisare che a tale competenza sono riconducibili quelle norme che, come quelle qui censurate, contengono un riferimento trasparente agli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all’assistenza ospedaliera [...] la determinazione di tali *standard* deve [...] essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero

territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012)» (sentenza n. 192 del 2017) [...] Una tale implicazione della competenza statale in materia di LEA trova tanto più giustificazione, nel caso di specie, nell'esistenza di eccezionali «imperiose necessità sociali» (da ultimo, sentenza n. 192 del 2017; ma anche sentenze n. 203 del 2012 e n. 10 del 2010), determinate dalle ricadute organizzative conseguenti alla necessità di rimodulare gli orari di lavoro in ambito sanitario, in ossequio ai vincoli derivanti dall'Unione europea.». Così la sentenza n. **231**.

2.4.2.5. La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

“La disciplina regionale impugnata è stata introdotta al dichiarato fine di incrementare il turismo cinofilo, pertanto essa potrebbe, in ipotesi, essere considerata espressione dell'esercizio di competenza legislativa regionale residuale nella materia del turismo, ma l'allevamento e l'addestramento dei cani, svolgendosi all'interno di aree protette, è idoneo ad incidere sulla materia ambientale e, in particolare, sulla tutela dell'ecosistema e su tutto ciò che riguarda la tutela della conservazione della natura come valore in sé, a prescindere dall'habitat degli esseri umani (sentenza n. 12 del 2009). La normativa regionale deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale. Questa Corte, infatti, ha più volte ribadito che la materia dell'ambiente è una “materia trasversale” poiché «sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni [...]. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi» (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007). L'esercizio della competenza legislativa regionale nelle materie di propria competenza, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato. In materia di aree protette, lo *standard* minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili al loro interno e di esclusione dell'esercizio dell'attività venatoria. Invero, l'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), vieta l'esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali”. Così la sentenza n. **74**.

“...questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una «materia “trasversale”» e che la difesa del suolo rientra nella materia della «tutela dell'ambiente» (in questo senso, sentenze n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009). Proprio la trasversalità della materia implica, peraltro, l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che, in relazione a queste, allo Stato sarebbe riservato «il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (così la sentenza n. 407 del 2002). Successivamente, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale e 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. **77**.

“questa Corte ha affermato che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in virtù del loro carattere «finalistico», «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 2 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 291, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 80 del 2006), come appunto accade nel caso della disciplina del servizio idrico integrato”. Così la sentenza n. **93**.

“Per costante giurisprudenza di questa Corte la disciplina in tema di VIA e la relativa procedura vanno ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 114 del 2017, n. 117 del 2015, n. 199 del 2014 e n. 221 del 2010). La VIA «è autonoma,

ancorché connessa, rispetto al procedimento amministrativo nell'ambito del quale si colloca» (sentenza n. 221 del 2010). Dunque, ove pure siano presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente il citato titolo di legittimazione statale (sentenze n. 93 del 2013 e n. 234 del 2009). All'identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale conseguono, da un lato, l'impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà (sentenza n. 114 del 2017) e, dall'altro, la spettanza allo stesso del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche ad organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenze n. 20 del 2012, n. 234 del 2009 e n. 225 del 2009), senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio (sentenza n. 278 del 2010)". Così la sentenza n. **170**.

“La tutela dell'ambiente oggetto di detto parametro costituzionale [art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.], secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non costituisce una materia in senso tecnico, «dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sentenza n. 407 del 2002). L'ambiente, dunque, è un valore «costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenze n. 171 del 2012 e n. 407 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 210 del 2016). In questo modo, è possibile che «la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente v[enga] a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenza n. 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)". Così la sentenza n. **212**.

“Questa Corte, già nella sentenza n. 407 del 2002, ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di «materia trasversale». La trasversalità della materia implica, di per sé stessa, l'esistenza di «competenze diverse che ben possono essere regionali», con la conseguenza che allo Stato rimane riservato «il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (così sentenza n. 407 del 2002). Alle Regioni non è, tuttavia, consentito, in nessun caso, di apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale. Ciò, in quanto «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» (così sentenza n. 300 del 2013)". Così la sentenza n. **218**.

2.5. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)

2.5.1. “Rapporti dello Stato con l'Unione europea” (lett. a)

L'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost. «non può essere considerato un diverso ed ulteriore presidio, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., del rispetto dei vincoli comunitari» (sentenza n. 185 del 2011). Così la sentenza n. **232**.

2.5.2. “Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett. e)

2.5.2.1. Peculiarità

La competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione contabile (art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.) “è connotata da un peculiare carattere polifunzionale (...) ed esprime particolari esigenze di omogeneità nei confronti di tutte le Regioni (sentenze n. 80 e n. 6 del 2017, n. 184 del 2016)". Così la sentenza n. **192**.

2.5.2.2. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni come disciplinata dal d.lgs. n. 118 del 2011

Il d.lgs. n. 118 del 2011 – a garanzia dell'unitarietà e dell'omogeneità della disciplina contabile dei bilanci pubblici – disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici». In riferimento al d.lgs. n. 118, quale parametro interposto, la sentenza n. 80 ha deciso molteplici questioni promosse dal Governo avverso norme della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015 - con cui la Provincia ha disciplinato l'ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali - nonché della sopravvenuta legge provinciale n. 25 del 2016. La decisione è illustrata in: *L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*.

2.5.3. “Sistema tributario e contabile dello Stato” (lett. e)

2.5.3.1. La tassa automobilistica per il veicolo sottoposto a fermo fiscale (eterogeneità della disciplina applicabile al fermo amministrativo)

La sentenza n. 47 ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8-*quater*, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 49 del 2003, (aggiunto dall'art. 33 della legge n. 35 del 2012), e dell'art. 9 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2012, entrambe sollevate in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), in relazione all'art. 5, comma 36, del d.l. n. 953 del 1982, e 119, secondo comma, Cost. Secondo le Commissioni tributarie provinciali rimettenti, le disposizioni regionali denunciate, nel prevedere che il fermo amministrativo derivante dalla procedura di riscossione coattiva di crediti di natura pubblicistica non sospende l'obbligo tributario, avrebbero illegittimamente derogato alla pretesa norma interposta di cui all'art. 5, comma 36, del citato d.l. n. 953 del 1982. La Corte, invece, esclude che vi sia stata deroga, in quanto la norma asseritamente interposta dispone che «La perdita del possesso del veicolo o dell'autoscafo per forza maggiore o per fatto di terzo o la indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione, annotate nei registri indicati nel trentaduesimo comma, fanno venir meno l'obbligo del pagamento del tributo per i periodi d'imposta successivi a quello in cui è stata effettuata l'annotazione». Si tratta, dunque, di fattispecie normative non assimilabili. Infatti, il “fermo amministrativo” – al quale è correlata l'esenzione prevista dal citato art. 5, comma 36 (*recte*: trentasettesimo) del d.l. n. 953 del 1982 è propriamente il fermo del veicolo disposto dall'Autorità di pubblica sicurezza ovvero dalla Polizia stradale o comunale. Ai sensi dell'art. 214 (Fermo amministrativo del veicolo), del nuovo codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) esso consegue quale misura accessoria, unitamente ad altre sanzioni, a gravi violazioni di norme dello stesso codice. Si tratta di misura che comporta la cessazione della circolazione del veicolo con l'obbligo di custodia in luogo non sottoposto a pubblico passaggio ed apposizione su di esso di apposito sigillo; il trattenimento del documento di circolazione presso l'organo di polizia; l'obbligo di rimozione e trasporto in un apposito luogo di custodia, ove si tratti di ciclomotori e motocicli; e la confisca, oltre all'applicazione di sanzioni penali ed amministrative, in caso di circolazione del mezzo con elusione del provvedimento di fermo. Diverso è, invece, il fermo cosiddetto fiscale, al quale non poteva evidentemente riferirsi la norma di esenzione del 1982, in quanto solo successivamente il d.l. n. 669 del 1996 ha introdotto detta diversa ipotesi di fermo, all'interno dell'art. (91-*bis*, poi rifluito nell'art.) 86, del d.P.R. n. 602 del 1973, come misura di garanzia del credito di enti pubblici e non come sanzione conseguente a violazione di norme del codice della strada. Più propriamente si tratta in questo caso di una misura cautelativa provvisoria, con effetti indiretti di conservazione della garanzia patrimoniale, che l'agente incaricato della riscossione di crediti di enti pubblici può adottare, a sua discrezione, in alternativa alla immediata attivazione delle procedure esecutive, allo scopo di indurre il debitore ad un adempimento spontaneo, che gli consenta di ottenere la rimozione del fermo. Fermo, quest'ultimo, che comunque non comporta la materiale sottrazione della vettura alla disponibilità del proprietario; non gli impedisce di trasferirla a terzi con atto di alienazione (con traslazione, ovviamente, del vincolo); e, in caso di elusione del divieto di circolazione, dà luogo all'applicazione di una sanzione pecuniaria al proprietario, ma non anche al sequestro del mezzo. L'esclusa sospensione dell'obbligo di pagamento della tassa automobilistica durante il periodo di fermo della vettura disposto dall'agente della riscossione non si pone, dunque, in contrasto con la esenzione dal tributo (nella diversa ipotesi di fermo disposto dall'autorità amministrativa o da quella giudiziaria) prevista, in via di eccezione, dal d.l. n. 953 del 1982, e rientra, invece, nella regola – innovativamente introdotta dallo stesso – che vuole

quel tributo correlato non più alla circolazione, ma alla proprietà del mezzo. La sentenza, inoltre, esclude ogni supposta analogia con la fattispecie di cui all'art. 10 della legge della Regione Marche n. 28 del 2011, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 288 del 2012. La norma, in quel caso, si poneva frontalmente in contrasto con la norma statale di esenzione (art. 5, comma 36, del d.l. n. 953 del 1982), in quanto disponeva esattamente il contrario, e cioè che «la disposizione del fermo amministrativo o giudiziario di beni mobili registrati non esenta dall'obbligo di pagamento della tassa automobilistica regionale».

2.5.3.2. Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani (aliquota regionale)

Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani, istituito dalla legge n. 549 del 1995, “ha carattere generale, come si evince dalla chiara finalità espressa dall'art. 3, comma 24 (riduzione dei rifiuti, con conseguente minore conferimento in discarica, recupero di materia prima e produzione di energia) e come è confermato dalle modalità di calcolo del tributo, commisurato a ogni chilogrammo di rifiuto conferito (comma 29). L'art. 3, comma 40, prevede un trattamento fiscale agevolato (il 20 per cento della ecotassa) per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio. Con le espressioni scarti e sovralli, la norma si riferisce ai residui inutilizzabili derivanti dalle operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, operazioni che appaiono esaurire, nella prospettiva del legislatore, tutte o le principali forme di produzione di tali sostanze da conferire in discarica. L'agevolazione fiscale trova spiegazione nel fatto che il legislatore riconosce agli scarti e ai sovralli degli impianti di selezione automatica, di riciclaggio e di compostaggio la natura di rifiuto non ulteriormente riducibile in ogni processo di smaltimento e perciò meritevole di un trattamento più favorevole rispetto agli altri rifiuti”. Al fine di beneficiare della riduzione tributaria, gli scarti e i sovralli non devono necessariamente derivare dal trattamento di rifiuti raccolti in modo differenziato. Per quanto la raccolta differenziata agevoli il processo di selezione, riciclaggio e compostaggio, “giacché la separazione delle frazioni suscettibili di recupero e riciclaggio avviene in una fase collocata a monte del trattamento negli impianti”, “né la lettera, né la *ratio* dell'art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995 consentono di ritenere che il legislatore statale abbia voluto escludere dall'agevolazione tributaria i rifiuti raccolti in modo indifferenziato”. Del resto, la norma non persegue finalità di incentivazione della raccolta differenziata poiché, all'epoca della sua introduzione, “l'ordinamento non prevedeva ancora obblighi per la pubblica amministrazione di organizzare adeguati sistemi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e di assicurarne percentuali minime in rapporto ai rifiuti complessivamente prodotti”. Nell'assoggettare gli scarti e i sovralli ad aliquota fiscale ridotta, il legislatore non ha inteso distinguere tra diversi sistemi di raccolta dei rifiuti. “A finalità incentivanti della raccolta differenziata sono invece specificamente orientate altre disposizioni”, come l'art. 205 del d.lgs. n. 152 del 2006 (codice dell'ambiente), che fissa gradualmente nel tempo percentuali crescenti di raccolta differenziata e prevede addizionali della ecotassa per i comuni inadempienti nonché riduzioni premiali per quelli che superano i prescritti livelli di raccolta differenziata. Le medesime finalità incentivanti possono essere promosse anche dalla legislazione regionale. “Nulla vieta che il sistema di incentivi alla raccolta differenziata e il trattamento fiscale agevolato previsto per gli scarti e i sovralli coesistano, operando su piani diversi, nel senso che l'applicazione delle riduzioni tributarie ai comuni virtuosi e delle addizionali a quelli inadempienti nella raccolta differenziata non esclude che tutti gli scarti e i sovralli degli impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, in quanto residui non più riutilizzabili, possano essere depositati in discarica beneficiando dell'aliquota ridotta al 20 per cento, indipendentemente dalle modalità di raccolta dei rifiuti”. Tali chiarimenti sono stati offerti dalla sentenza n. 85 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), Cost., l'art. 7, comma 8, della legge pugliese n. 38 del 2011, nella parte in cui prevedeva che agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applicasse l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi. Il legislatore regionale, precludendo l'applicazione dell'aliquota ridotta stabilita per il medesimo presupposto d'imposta dal citato art. 3, comma 40, ha illegittimamente legiferato in ambiti rimessi alla competenza esclusiva statale. Infatti, il tributo speciale in esame è un tributo proprio dello Stato e afferisce alla materia ambientale.

2.5.3.3. Il tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi (riparto competenza)

La legge n. 549 del 1995 ha istituito il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, devolvendone il gettito alle Regioni ed alle Province; tale tributo “va considerato statale e non già proprio

della Regione [...] senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni [...], né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale” dalla normativa statale (sentenza nn. 412 del 2006, 397 e 335 del 2005). “L’istituzione del tributo, infatti, risponde a finalità ambientali consistenti nel favorire la minore produzione di rifiuti, il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, la bonifica di siti contaminati e il recupero di aree degradate, finalità rientranti nella competenza esclusiva dello Stato”. La sentenza n. 121 del 2013 ha chiarito che “osservazioni analoghe valgono per i tributi locali derivati, istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. La disciplina di questi tributi – analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali – è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall’altro, l’intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale”. Così la sentenza n. **133** che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *s*), e 119, secondo comma, Cost., l’art. 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13, della legge siciliana n. 3 del 2016 che ha disciplinato in contrasto con la pertinente legislazione statale diversi profili del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi (soggettività passiva, beneficio della riduzione, esenzione dall’addizionale, destinazione ai Comuni di quota del gettito).

2.5.3.4. La disciplina della tariffa del servizio idrico integrato

“La giurisprudenza di questa Corte riconduce 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)” [...] “questa Corte ha affermato che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell’ambiente di cui all’art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., in virtù del loro carattere «finalistico», «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 2 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 291, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 80 del 2006), come appunto accade nel caso della disciplina del servizio idrico integrato”. Così la sentenza n. **93**.

2.5.3.5. Le accise sui carburanti

La sentenza n. **133** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. *e*), e 119, secondo comma, Cost., l’art. 49, commi 5 e 7, primo (nei sensi di cui in motivazione) e secondo periodo, della legge siciliana n. 3 del 2016 in materia di accise sui carburanti. Il comma 5, prevedendo la misurazione di temperatura e pressione a carico di soggetti non obbligati ai fini dell’accisa perché detengono prodotto che ha già assolto l’imposta, da una parte, ingenerava l’erroneo convincimento che anche costoro fossero tenuti alla liquidazione dell’imposta, in contrasto con la potestà legislativa statale in materia di sistema tributario e contabile, dall’altra, addossava ad essi un onere amministrativo ingiustificato e lesivo della *par condicio* e quindi della concorrenza. Il comma 7 introduceva il divieto per i depositi commerciali di immissione diretta del carburante nei serbatoi degli automezzi, eccezion fatta per il rifornimento delle macchine strumentali all’agricoltura, utilizzando l’espressione “oli minerali” e non “prodotti energetici”. Invero, la direttiva n. 2003/96/CE, attuata dal d.lgs. n. 26 del 2007, ha sostituito, per i prodotti sottoposti ad accisa, la categoria degli oli minerali con quella più estesa dei prodotti energetici. Quanto all’esercizio da parte del titolare di deposito commerciale dell’attività di rifornimento di prodotti energetici denaturati (quelli per le macchine agricole), esso alterava la disciplina dell’accisa, “delineata sul presupposto della distinzione tra le due attività”, e comportava una differenziazione tra depositi commerciali di prodotti energetici e depositi commerciali di prodotti energetici denaturati, priva di base nella disciplina statale.

2.5.3.6. La tassa di circolazione forfettaria per le auto d’epoca

La tassa automobilistica “non è qualificabile come tributo proprio della Regione, ma rientra nella competenza esclusiva dello Stato, e, dunque, la Regione – cui il legislatore ha solo attribuito il gettito della tassa, l’attività di riscossione e un limitato potere di variazione dell’importo – non può disporre esenzioni” (sentenze nn. 242 e 199 del 2016). Così la sentenza n. **133** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli

artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost., l'art. 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge siciliana n. 3 del 2016 relativo alla tassazione delle auto d'epoca. In particolare, il legislatore regionale prescriveva limiti alla concessione del beneficio della tassa di circolazione forfettaria ai veicoli ultratrentennali, introduceva una tassa automobilistica forfettaria per i veicoli ultraventennali e ampliava l'area di esenzione dal pagamento della tassa automobilistica. Le censurate previsioni sono risultate in contrasto con la pertinente legislazione statale.

2.5.3.7. L'istituzione dell'agenzia sarda delle entrate (ASE)

La sentenza n. 245 ha esaminato diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale sulla legge della Regione Sardegna n. 25 del 2016, recante "Istituzione dell'agenzia sarda delle entrate (ASE)". Si esaminano di seguito le questioni asseritamente lesive della competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario. La questione relativa all'art. 1, comma 4, lettera d) è stata dichiarata non fondata. La disposizione include, tra le competenze attribuite all'ASE, il «controllo delle entrate» regionali, non solo di quelle derivanti da tributi propri regionali, ma anche di quelle provenienti da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati. Essa, in tal modo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il «sistema tributario e contabile dello Stato», e si porrebbe in contrasto anche con l'art. 9 dello statuto sardo, che riconosce alla Regione la competenza a procedere all'accertamento ed alla riscossione dei soli tributi propri. La Corte preliminarmente ricorda la sua costante giurisprudenza secondo cui, i tributi regionali e locali derivati, in quanto istituiti e regolati dalla legge dello Stato, conservano inalterata, nonostante la destinazione del gettito a un ente territoriale, la loro natura di tributi erariali (così come pacifica è, ovviamente, tale natura in relazione ai tributi compartecipati), sicché la disciplina dell'accertamento e della riscossione di tali tributi rientra nella competenza legislativa esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 280 del 2016, n. 67 del 2015, n. 121 e n. 97 del 2013) e l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia è ammesso nei soli limiti consentiti dalla stessa legge statale (sentenza n. 85 del 2017). Tuttavia, riconosce che nel caso di specie la disposizione impugnata non attribuisce affatto alla Regione il compito di procedere all'accertamento e alla riscossione di tributi diversi da quelli propri, essa, infatti, si limita a prevedere una forma di verifica (interna all'amministrazione regionale) circa l'esatta quantificazione dell'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali spettante alla Regione. Tale attività di controllo sulla corretta esecuzione degli obblighi statali derivanti dal regime di compartecipazione in nessun modo lede le competenze legislative statali in materia di sistema tributario.

Non è stata ritenuta fondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 3, comma 1, della medesima legge regionale, il quale prevede che la Regione, «nel rispetto della normativa statale e regionale, promuove» tutte le iniziative necessarie per riconoscere in capo a sé stessa, e per il successivo esercizio da parte dell'ASE, la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali, «anche attraverso la richiesta di trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle agenzie fiscali dello Stato». La disposizione, secondo il ricorrente Governo, auspicerebbe il raggiungimento di un risultato normativo contrastante con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in tema di sistema tributario. La Corte, per contro, rileva che il contenuto normativo della disposizione impugnata non consiste in una disciplina sostanziale immediatamente applicabile, in ipotesi lesiva del corretto riparto delle competenze, o che autorizza l'adozione di atti amministrativi regionali che realizzino l'obiettivo auspicato (la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati). La norma, invece, ha il contenuto precettivo di impegnare l'Amministrazione regionale a promuovere, nel rispetto della normativa vigente, tutte le azioni necessarie in vista dell'ottenimento dell'obiettivo ricordato. Si tratta perciò di una norma che il legislatore regionale indirizza alla stessa Regione. In quanto tale, la disposizione è adottata nell'ambito delle attribuzioni regionali e non è suscettibile di esprimere contenuti lesivi dell'assetto costituzionale delle competenze in materia tributaria (sulla non fondatezza di questioni relative a norme regionali a contenuto precettivo programmatico, sentenze n. 256 del 2012, n. 94 del 2011 e n. 308 del 2009).

È stata dichiarata non fondata anche la questione relativa all'art. 12, comma 1, della medesima legge sarda, censurata per asserito contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 9 dello statuto, nella parte in cui prevede l'istituzione del Comitato di indirizzo regionale sulle entrate (CIRE). In particolare, è stata censurata l'attribuzione al CIRE delle competenze relative anche al servizio di riscossione «dei tributi locali attualmente non riscossi», trattandosi di tributi comunque statali, in quanto istituiti con legge dello Stato, indipendentemente dal destinatario del gettito (per tutte, sentenza n. 121 del

2013). La Corte rileva che in realtà, in nessuna previsione della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, e neppure nell'art. 12, comma 1, si prefigura una competenza della Regione, e per essa del CIRE, in tema di accertamento e riscossione di tributi locali. Infatti, anche nell'ipotesi (auspicata dall'art. 3, comma 1, della legge regionale) che in materia tributaria fosse disposto un trasferimento di funzioni a favore della Regione Sardegna, queste ultime riguarderebbero solo l'accertamento e la riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali, senza alcuna conseguenza su attività relative ai tributi locali. Inoltre, risulta decisiva un'altra circostanza: le funzioni che, secondo la norma impugnata, saranno da riconoscere al CIRE non attengono in radice a poteri di indirizzo amministrativo o di gestione attiva in materia tributaria. Tali funzioni, invece, si risolvono in attività di natura meramente consultiva in favore del direttore generale dell'ASE, in relazione: a) alle fasi deliberative e modificative relative allo statuto e agli atti regolamentari ad esso conseguenti e collegati; b) alla redazione dei piani aziendali annuali o pluriennali, dei bilanci e delle scelte strategiche; c) genericamente, alle iniziative inerenti al tema delle entrate. Si tratta, dunque, di funzioni dal cui esercizio non può derivare alcuna lesione dei parametri costituzionali e statutari evocati.

2.5.3.8. La determinazione della misura del “diritto annuale camerale”

La sentenza n. **261** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, il quale ha sostituito il comma 10 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993 con il seguente: «10. Per il finanziamento di programmi e progetti presentati dalle camere di commercio, condivisi con le Regioni ed aventi per scopo la promozione dello sviluppo economico e l'organizzazione di servizi alle imprese, il Ministro dello sviluppo economico, su richiesta di Unioncamere, valutata la rilevanza dell'interesse del programma o del progetto nel quadro delle politiche strategiche nazionali, può autorizzare l'aumento, per gli esercizi di riferimento, della misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento. Il rapporto sui risultati dei progetti è inviato al Comitato di cui all'articolo 4-bis». Secondo le Regioni ricorrenti sarebbero stati violati gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché i principi di ragionevolezza e di leale collaborazione. La Corte, per contro, ribadisce il principio secondo cui la disciplina dell'importo del diritto annuale camerale non concerne il funzionamento delle camere di commercio, bensì la «misura del diritto camerale», ed è, quindi, ascrivibile alla materia del «sistema tributario» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), spettante alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2016). La richiamata sentenza ha sottolineato che il diritto camerale in questione ha natura di tributo, istituito e regolato per legge dello Stato, «rispetto al quale la determinazione dell'aggiornamento, della riscossione e della ripartizione della misura è affidata (ai sensi dell'art. 18, commi 4 e seguenti, della legge n. 580 del 1993) al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale»; inoltre, ha precisato che, poiché «il diritto di cui trattasi non è riconducibile all'autonomia impositiva delle Camere di commercio, dal momento che a tali enti (estranei alla categoria degli enti locali) è attribuita soltanto la riscossione della prestazione patrimoniale, va, altresì, escluso che esso possa essere considerato “tributo locale”».

2.5.4. “Tutela della concorrenza” (lett. e)

2.5.4.1. Il divieto di rinnovo automatico o di preferenza nella selezione dei concessionari del demanio marittimo

Nella disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi, “particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento (...), assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale”. Così la sentenza n. **40** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost., l'art. 14, comma 8, secondo periodo, della legge pugliese n. 17 del 2015, il quale consentiva la variazione o traslazione delle concessioni demaniali marittime già assentite e risultanti in contrasto con il sopravvenuto Piano comunale delle coste (PCC) su aree demaniali diverse ed appositamente individuate, anche in deroga ai limiti di cui al precedente comma 5, che determina nel 40 per cento della linea di costa utile di ciascun Comune costiero la quota massima concedibile a privati per finalità turistico-ricreative. La disposizione salvaguardava le predette concessioni attraverso una variazione dell'area oggetto della concessione, a compensazione della parte revocata, o una traslazione del titolo concessorio su un'area diversa da quella inizialmente concessa. A tali modalità corrispondeva il riconoscimento di un diritto su aree diverse da quelle originariamente

assentite, addirittura in deroga ai limiti complessivi fissati per l'estensione territoriale delle concessioni demaniali e su aree alle quali nessun altro operatore economico poteva aspirare. La Corte ha ravvisato nella fattispecie il rilascio di nuove concessioni, per le quali la stessa legge regionale (art. 8) correttamente prescrive il ricorso a procedure di evidenza pubblica, non previste, invece, dalla norma de qua, che disponeva la destinazione diretta di tali aree alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC. Il mancato ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati ostacolava, dunque, l'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, in violazione sia della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza sia dei principi di derivazione europea nella medesima materia (sentenze nn. 171 del 2013, 213 del 2011, 340, 233 e 180 del 2010). La medesima pronuncia ha altresì dichiarato illegittimo, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., il successivo comma 9 che, con riferimento alla fase transitoria di adeguamento dello stato dei luoghi preesistente alla nuova pianificazione, esigeva dai PCC la salvaguardia delle concessioni demaniali marittime in essere fino alla scadenza del termine della proroga di cui all'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, attualmente fissata al 31 dicembre 2020. La disposizione, testualmente riferita a tutte le concessioni in corso, si applicava sia a quelle già assentite alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 sia a quelle rilasciate successivamente e persino conseguenti alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC. La Corte ha rammentato che la disciplina dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime incide sull'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato e rientra nella materia della tutela della concorrenza nella quale sono inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina nazionale, "finanche in modo meramente riproduttivo della stessa". Infatti, "la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale (...), derivante non dal modo in cui essa ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato". La violazione dell'indicato parametro è apparsa ancor più evidente con riguardo alle concessioni rilasciate successivamente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 in quanto la disposizione regionale – riconducendone la scadenza ad un termine di nuovo conio, individuato per relationem in quello contenuto nella legge statale – ha prorogato concessioni che non avrebbero potuto beneficiare della proroga, inerendo la disciplina statale alle sole concessioni in essere alla data di entrata in vigore del citato d.l. Del resto, già la sentenza n. 213 del 2011 aveva dichiarato illegittime norme regionali che indicavano lo stesso termine di proroga, applicandolo a fattispecie diverse da quelle disciplinate dal legislatore statale.

2.5.4.2. Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative (indennizzo al concessionario uscente)

La sentenza n. 157 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost., dell'art. 2, comma 1, lettere c) e d), della legge della Regione Toscana n. 31 del 2016 che prevedono, alla scadenza naturale del rapporto concessorio, l'acquisizione da parte dell'ente concedente del «valore aziendale relativo all'impresa insistente» sull'area demaniale (lettera c) nonché il riconoscimento di un indennizzo a favore del concessionario uscente pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento, fatto gravare sul concessionario subentrante, obbligato a pagarlo integralmente, prima dell'eventuale subentro (lettera d). La Corte, in via preliminare, ha ricordato che la disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale (da ultimo, sentenza n. 40 del 2017). Più in particolare, è stato evidenziato che le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo risultano conferite alle Regioni e le relative funzioni sono esercitate, di regola, dai Comuni. È stato, altresì, ribadito, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, che "i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale (sentenza n. 213 del 2011, da ultimo ribadita dalla citata sentenza n. 40 del 2017)", costituendo pertanto degli ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni. Le disposizioni regionali censurate, al contrario, prevedono una disciplina della fase di cessazione delle concessioni e degli obblighi, gravanti sul concessionario subentrante, differente rispetto a quanto previsto nel codice della navigazione. La previsione, in particolare, di un indennizzo a carico del nuovo concessionario finisce per integrare un disincentivo alla partecipazione al concorso per l'affidamento della nuova concessione e si pone in contrasto, di conseguenza, con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, non essendo peraltro qualificabile come pro-concorrenziale (sentenze n. 165 del

2.5.4.3. La temporanea prosecuzione di concessioni idroelettriche scadute

La sentenza n. 175 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, Cost., dell'art. 8, comma 13, lett. s), della legge della Regione Lombardia n. 22 del 2015 nella parte in cui prevede che la Giunta regionale possa consentire, per le sole concessioni in scadenza, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, non oltre il 31 dicembre 2017, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione ad uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di attribuzione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999. La Corte ha, infatti, ricordato che la medesima questione era stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 101 del 2016. In particolare, già in quella pronuncia era stata evidenziata la mancanza di contrasto con i principi regolatori della materia di competenza concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto dalle stesse disposizioni del d.lgs. n. 79 del 1999 emerge la possibilità, in determinate circostanze e a certe condizioni, di differire la gara di evidenza pubblica per le nuove concessioni. La Corte, infine, non ha ravvisato neppure alcuna lesione dei principi del libero mercato, ribadendo anche sotto tale profilo quanto già affermato nella stessa sentenza n. 101 del 2016. Sul punto la Corte ha così motivato: «se è pur vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta, appunto, a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale, vero è anche, però, che la (temporalmente circoscritta) perseguibilità della gestione di derivazione d'acqua oggetto di concessione scaduta – quale consentita dalla norma regionale impugnata (in linea, peraltro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale), in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione – non reca alcun effettivo *vulnus* al principio di «concorrenza», che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure».

2.5.4.4. La determinazione del canone idroelettrico

La sentenza n. 59 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Abruzzo n. 36 del 2015, e dell'art. 11, comma 6, lettera b), della legge della Regione Abruzzo n. 5 del 2016, per violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza. Le disposizioni impugnate, intervenendo sull'art. 12 della legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2011, prescrivevano che, ai fini della determinazione del canone idroelettrico per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kw, si facesse riferimento alla potenza efficiente, e precisamente il legislatore regionale con l'art. 1, comma 2, lettera b) definiva autonomamente la nozione di potenza efficiente, mentre con l'art. 11, comma 6, lettera b) rinviava, per la nozione di potenza efficiente, a quella ufficiale utilizzata dal Gestore dei servizi energetici (GSE) e dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG). La Corte, dopo aver descritto il pregresso quadro normativo di riferimento, rileva che da ultimo, con l'art. 154, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, (c.d. codice dell'ambiente), il legislatore ha disposto che «[a]l fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica»; ed ha demandato, con l'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012, a un decreto ministeriale, adottato previa intesa in sede di Conferenza permanente, di stabilire i criteri generali per la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico. Ciò posto, la Corte ribadisce quanto già affermato in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di canoni idroelettrici. Ovverosia che: a) la determinazione e la quantificazione della misura di detti canoni devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sentenze n. 158 del 2016, n. 85 e n. 64 del 2014); b) è ascrivibile alla «tutela della concorrenza» la disciplina di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. 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); c) in attesa del decreto ministeriale (oggi come allora ancora non adottato), la competenza regionale alla determinazione della misura dei canoni idroelettrici non può ritenersi paralizzata, poiché in assenza del suddetto decreto la

disposizione legislativa che ad esso rinvia «non è ancora pienamente operante ed efficace» (sentenza n. 158 del 2016); d) pertanto, attualmente le Regioni, salvo l'onere di adeguarsi a quanto verrà stabilito dallo Stato, hanno titolo 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 principî 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)”. Così definito il quadro di riferimento, la Corte dichiara che le prospettate questioni sono fondate, poiché le censurate disposizioni regionali sono invasive della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza». Infatti, la Regione Abruzzo (a differenza di quanto compiuto dalla Regione Piemonte con la legge scrutinata con la sentenza n. 158 del 2016) non si è limitata, in effetti, a quantificare il costo unitario del canone, competenza certo di sua spettanza e che incontra il limite del rispetto dei principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Essa ha, invece, adottato un criterio per la determinazione della misura del canone idroelettrico – la potenza efficiente – diverso da quello, previsto dagli artt. 6 e 35 del r.d. n. 1775 del 1933, della potenza nominale media, il quale, ad oggi e finché non sia adottato il più volte rammentato decreto ministeriale, è inderogabile da parte delle Regioni.

La medesima sentenza ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza, anche dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016, nella sola parte in cui, nello stabilire il costo unitario del canone per l'uso idroelettrico, prevede che esso sia dovuto «per ogni Kw di potenza efficiente» anziché «per ogni Kw di potenza nominale media». Infatti, la Regione nell'esercitare la propria competenza alla determinazione del costo unitario del canone idroelettrico, ha *pro parte* invaso la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», adottando, ancora una volta, un parametro, per il calcolo del canone complessivo dovuto dai concessionari, diverso da quello della potenza nominale media.

Ulteriormente, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c) della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2016 - sostitutive, rispettivamente, dei commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011 – sempre per violazione della competenza legislativa statale esclusiva nella materia della tutela della concorrenza. Infatti, con la prima disposizione il legislatore regionale rinvia, per la definizione di potenza efficiente, a quella di potenza efficiente netta utilizzata dall'AEEGSI; con la seconda, pone norme correlate all'adozione del criterio della potenza efficiente, poiché provvede a disciplinare le modalità di riscossione del canone idroelettrico calcolato in base a detto criterio.

Infine, la Corte ha esteso l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, alla lettera d) del medesimo art. 1, comma 1, la quale inserisce, dopo il comma 1-*ter* dell'art. 12 della legge regionale n. 25 del 2011, il comma 1-*ter*-1. Tale ultima disposizione stabilisce, per l'anno 2016, al 31 maggio 2016 il termine di cui al primo periodo dell'art. 12, comma 1-*ter*, della legge regionale n. 25 del 2011, come sostituito dalla citata lettera c), ed è, perciò, in stretta e inscindibile connessione con quest'ultima.

2.5.4.5. L'affidamento del servizio idrico integrato

“La giurisprudenza di questa Corte riconduce 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)” [...] “questa Corte ha affermato che le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in virtù del loro carattere «finalistico», «possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (sentenza n. 2 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 291, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 80 del 2006), come appunto accade nel caso della disciplina del servizio idrico integrato”. Così la sentenza n. **93**.

2.5.4.6. La definizione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione unitaria dei servizi pubblici locali

La sentenza n. **173** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *s*), Cost., degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria n. 17 del 2015 che, modificando la legge regionale n. 1 del 2014 e relativi allegati, ha introdotto nel territorio della provincia di Savona un terzo ambito territoriale ottimale (ATO), di dimensione *sub*-provinciale. In via preliminare, la Corte ha ricordato che per propria costante giurisprudenza la disciplina degli ambiti territoriali ottimali attraverso i quali viene gestito il servizio idrico integrato è riconducibile alla competenza statale in materia sia di «tutela dell'ambiente» sia di «tutela della concorrenza» (sentenze n. 32 del 2015, n. 62 del 2012). Infatti, spetta allo Stato la regolamentazione del regime dei servizi pubblici locali, sia per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato sia per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016). Con riferimento specifico al Servizio idrico integrato, poi, la Corte ha evidenziato che la competenza in materia di tutela della concorrenza consente allo Stato di intervenire per “superare situazioni di frammentazione e [...] garantire la competitività e l'efficienza del settore (sentenze n. 32 del 2015 e n. 325 del 2010)” e che nella ricerca della dimensione ottimale dell'ATO, all'interno del quale viene erogato il servizio, è possibile identificare “l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione, favorendo l'apertura del mercato in una prospettiva competitiva (sentenza n. 160 del 2016 e, in senso conforme, sentenza n. 134 del 2013)”. Alla luce di tali considerazioni preliminari, la Corte ha concluso ravvisando il contrasto tra la disposizione regionale censurata e la normativa statale che – nel riconoscere alla Regione la possibilità di modificare la dimensione degli ATO – richiede, di regola, che essa non sia inferiore a quella del territorio provinciale. Infatti, seppur sono in astratto ammesse ipotesi derogatorie a tale regola, esse comunque devono avvenire a seguito di un particolare modulo procedimentale, secondo criteri fissati dallo stesso legislatore e con adeguata motivazione, tutte condizioni non ravvisabili nel caso di specie.

2.5.4.7. La liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali

La sentenza n. **98** ha giudicato illegittimi, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. *e*), Cost., 4 e 6 dello statuto speciale di autonomia, gli artt. 1 e 3 della legge friulana n. 4 del 2016 che, incidendo sugli artt. 29 e 30 della legge regionale n. 29 del 2005, prevedevano, rispettivamente, lo svolgimento dell'esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa senza limiti relativamente alle giornate di apertura e chiusura, ad eccezione dell'obbligo di chiusura nelle giornate festive ivi indicate, e la facoltà degli esercenti di determinare liberamente le giornate di chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa nei comuni classificati come località a prevalente economia turistica. Le disposizioni statali recanti principi di liberalizzazione del mercato a tutela della concorrenza costituiscono, infatti, un limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, possono adottare in altre materie di loro competenza (sentenze nn. 38 del 2013, 299 del 2012 e 430 del 2007). In materia di orari degli esercizi commerciali, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 ha stabilito che le attività commerciali si svolgano senza limiti e prescrizioni concernenti, fra gli altri, il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio. La sentenza n. 299 del 2012 ha ritenuto non illegittima tale norma, ascrivendola alla materia della tutela della concorrenza, e la successiva sentenza n. 239 del 2016 ha valorizzato il principio di liberalizzazione che esonera gli esercizi commerciali dall'obbligo di rispettare gli orari e i giorni di chiusura. Come rilevato dalla sentenza n. 104 del 2014 che ha caducato un'omologa disciplina valdostana, “la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore”, dettando “misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale”. La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha investito, in via consequenziale, l'art. 29-*bis* della legge regionale n. 29 del 2005 che estendeva i principi richiamati dall'impugnato art. 1 ad ogni singolo esercizio di vendita.

2.5.4.8. I centri commerciali naturali e l'introduzione di tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale

La sentenza n. **98** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9 e 15, comma 1, lett. c), della legge friulana n. 4 del 2016, impugnati dal Governo, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. e), Cost., 4 e 6 dello statuto speciale di autonomia, nella parte in cui introducono tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale e consentono ai centri commerciali naturali di accedere ai finanziamenti pubblici previsti dall'art. 100 della legge regionale n. 29 del 2005. A seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia del commercio è rientrata nella competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.) e il d.lgs. n. 114 del 1998 è divenuto cedevole, applicandosi soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione (sentenza n. 247 del 2010; ordinanza n. 199 del 2006). In virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, tale conclusione è riferibile anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che ha già posto in essere una normativa in materia di commercio, prevalente sul disposto del citato d.lgs. In ordine al finanziamento dei centri commerciali naturali, da intendersi come insiemi di attività commerciali, artigianali e di servizi localizzati in una zona determinata del territorio comunale e finalizzati alla valorizzazione delle attività economiche e delle produzioni locali, si è osservato che “il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale”. Come ha precisato la sentenza n. 8 del 2013, “i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche”, sia pure “in base ai principi indicati dal legislatore statale”. Tale orientamento “non esclude ogni intervento legislativo regionale, purché siano fatte salve le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario che siano adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite, così da garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali. Secondo la giurisprudenza costituzionale non sussiste, comunque, una potestà statale esclusiva in materia di incentivi e aiuti alle imprese (sentenza n. 63 del 2008). Infatti, anche la legislazione regionale, volta a prevedere contributi e aiuti può ritenersi conforme al riparto costituzionale delle materie, qualora sia coerente con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012). Detti incentivi alle imprese, peraltro, quando consentiti, lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza”. Nella specie, la norma impugnata ha richiamato i contributi previsti dal citato art. 100 che contempla una serie di incentivi per un'ampia categoria di beneficiari che vanno dalle micro, piccole e medie imprese, ai consorzi, sino ad arrivare ai centri commerciali naturali. Lo stesso articolo, al comma 6, rinvia esplicitamente al regolamento della Commissione n. 1407/2013/UE sugli aiuti *de minimis*, che fissa una cifra assoluta al di sotto della quale l'aiuto non è soggetto a obbligo di comunicazione, così da definire la soglia dei contributi erogabili in termini tali da escludere una possibile conflittualità con la normativa europea e ogni ipotesi di alterazione del mercato.

2.5.4.9. La somministrazione di alimenti e bevande

La sentenza n. **98** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost., 4 e 6 dello statuto speciale di autonomia – dell'art. 19, comma 1, lett. a), della legge friulana n. 4 del 2016 il quale prescrive il possesso di dati requisiti professionali per esercitare attività commerciali che prevedano la somministrazione di alimenti e bevande, anche ove l'attività commerciale sia svolta nei confronti di una cerchia limitata di persone, in locali non aperti al pubblico. In riferimento ad un'omologa disciplina valdostana, la sentenza n. 104 del 2014 ha evidenziato che, “sebbene la normativa statale stabilisca che le attività commerciali possono essere svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi, tuttavia, poi, fa espressamente salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande. (...) tali considerazioni portano ad escludere che la normativa in questione attenga alla materia della tutela della concorrenza, ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza stessa. Essa, piuttosto, concerne la materia della tutela della salute, attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori”.

2.5.4.10. L'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti di veicoli adibiti al trasporto pubblico non di linea (i requisiti relativi alla territorialità)

La sentenza n. 152 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. – dell'art. 12, comma 1, lett. b), della legge molisana n. 5 del 2016 che ha introdotto, quale requisito per l'iscrizione al ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti al trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea, il domicilio professionale nella Provincia di Campobasso o Isernia. La disposizione costituisce espressione della competenza regionale nella regolazione del settore di attività in oggetto ad essa demandata dalla normativa statale di principio (legge quadro n. 21 del 1992), risultando “coerente e funzionale alla configurazione e finalità che il legislatore nazionale ha conferito al ruolo dei conducenti. È, difatti, di tutta evidenza la necessità che il soggetto iscritto presso il ruolo provinciale abbia un domicilio professionale nello stesso ambito territoriale in cui intende svolgere la sua attività, essendo assoggettato al controllo e al mantenimento di tutti i requisiti richiesti da parte della Camera di commercio provinciale che gestisce il ruolo (...). Il collegamento territoriale con la Regione in cui il soggetto è abilitato a svolgere la sua attività trova, dunque, una sua ragionevole motivazione nella natura e caratteristiche del ruolo professionale dei conducenti, per il quale lo stesso legislatore nazionale ha stabilito l'ambito territoriale di svolgimento dell'attività (...). Una volta che il soggetto interessato abbia superato positivamente l'esame presso la Commissione regionale, attestando così la volontà di esercitare l'attività di conducente nella relativa Regione, la previsione del domicilio professionale nel medesimo ambito risulta giustificabile in termini di esigenze di gestione amministrativa del ruolo stesso e del relativo controllo sul mantenimento dei requisiti, anche in funzione delle esigenze di garanzia e tutela dell'utenza”. La Corte ha reputato non pertinente il richiamo operato dal ricorrente alla sentenza n. 264 del 2013 che aveva giudicato illegittima un'altra disposizione molisana che subordinava l'iscrizione al ruolo dei conducenti ad un requisito di *status*, vale a dire la costituzione della sede legale dell'impresa nel territorio regionale e la maturazione del requisito di almeno un anno di residenza nello stesso. Il requisito del domicilio professionale nella Provincia di Campobasso o Isernia di cui alla norma sottoposta a scrutinio non è stato ritenuto comparabile a quello precedentemente sanzionato il quale favoriva i richiedenti “già da tempo localizzati nel territorio regionale”, con una “evidente funzione protezionistica degli operatori locali, volta a rendere difficoltoso l'accesso al mercato regionale di soggetti esterni, attraverso un mero elemento di localizzazione”.

2.5.5. “Organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g)

2.5.5.1. Il raccordo tra strutture dello Stato e delle autonomie speciali in materia di relazioni finanziarie

La sentenza n. 245 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2016, recante “Istituzione dell'agenzia sarda delle entrate (ASE)”. La disposizione impugnata prevede che l'ASE operi «un raccordo continuo con la struttura statale», allo scopo di verificare l'esattezza dei dati e dei calcoli (anche) da questa effettuati, in vista di garantire l'esatta determinazione di quanto spettante a titolo di compartecipazione regionale alle quote erariali. Secondo il Governo ricorrente, essa imporrebbe necessariamente in capo all'amministrazione statale una diversa ed ulteriore regolamentazione della propria organizzazione, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva statale l'«ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». La Corte disattende tale censura sulla base dei propri consolidati principi. Ricorda, infatti, che, fermo restando il principio per cui le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, deve nondimeno essere esclusa «la configurabilità di un *vulnus* delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)» (sentenza n. 104 del 2010). Nella stessa direzione, la sentenza n. 10 del 2008 ha affermato che «l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 42 del 2006)». Tali conclusioni sono ulteriormente confermate dal fatto che la stessa legislazione statale si orienta nel senso del rafforzamento dello scambio di informazioni, in materie omogenee a quelle oggetto

della legge impugnata (art. 70 d.lgs. n. 118 del 2011, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009). Ribadisce, infine, quanto di recente affermato, proprio in materia di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali: «[è] utile ricordare come il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari *ex art. 117*, primo comma, Cost., e come tale “supremazia normativa” sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione. Tuttavia, aggiungere a questa fondamentale prerogativa del legislatore statale anche l'esonero per lo Stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale, costituisce un'ingiustificata compressione dell'autonomia stessa» (sentenza n. 188 del 2016).

2.5.5.2. Il patrocinio legale gratuito e il rimborso delle spese di cura per fatti connessi al servizio in favore delle Forze dell'ordine operanti nella Regione

La sentenza n. **81** ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *l*), Cost., dell'art. 12, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 che prevedeva il patrocinio legale gratuito e il rimborso delle spese di cura per fatti connessi al servizio in favore degli addetti delle Forze dell'ordine operanti nella Regione stessa. In via preliminare, la Corte ha chiarito che la disposizione regionale impugnata, indirizzandosi agli addetti “delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale”, aveva chiaramente come destinatario il personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri (nella quale è stato assorbito il Corpo forestale dello Stato, a far data dal 1° gennaio 2017, in virtù degli artt. 7 e ss. del d.lgs. n. 177 del 2016), della Guardia di finanza e della Polizia penitenziaria, tutto personale di corpi di polizia che è alle dipendenze dello Stato, peraltro in regime di diritto pubblico (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). La disposizione regionale, quindi, riconoscendo a favore di tale personale il «patrocinio legale gratuito» ed il rimborso delle spese di cura, finiva per incidere su profili del rapporto lavoro che sono oggetto di disciplina da parte di norme statali. Essa, pertanto, è stata ritenuta lesiva della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lett. *g*, Cost.), oltre che in quella «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lett. *l*, Cost.).

2.5.6. “Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h)

2.5.6.1. Misure di prevenzione logistica per il contrasto alla ludopatia

La sentenza n. **108** ha dichiarato non fondata, tra l'altro, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 117, comma secondo, lett. *h*), Cost., dell'art. 7 della legge della Regione Puglia n. 43 del 2013 nella parte in cui vieta il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco nel caso di ubicazione a distanza inferiore a cinquecento metri pedonali dai luoghi cosiddetti “sensibili” ivi indicati. In via preliminare, la Corte ha ricordato 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)”. Alla luce di tale premessa la Corte ha ritenuto che la normativa censurata non mira a contrastare i fenomeni criminosi e le turbative dell'ordine pubblico collegati al mondo del gioco e delle scommesse né a disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e nemmeno ad individuare i giochi leciti (su questi aspetti v. le sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006). Essa, pertanto, non rientra nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza» che attiene più specificamente “alla prevenzione dei reati ed al 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 (tra le altre, sentenze n. 118 del 2013, n. 35 del 2011 e n. 129 del 2009)”. La disciplina regionale, piuttosto, muovendosi su un piano distinto da quello del TULPS, si preoccupa “delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, segnatamente in termini di prevenzione di forme di gioco cosiddetto compulsivo (sentenza n. 300 del 2011)”. Inoltre, la Corte ha

ritenuto inconferente rispetto alla censura sottoposta al suo esame il paventato rischio, derivante dalla norma, di impedire la gestione di sale da gioco nei comuni «di ridotte dimensioni demografiche e territoriali» come effetto della distanza minima prevista (cinquecento metri per il percorso pedonale più breve) e dell'ampiezza del catalogo dei luoghi ritenuti "sensibili". Tale aspetto, infatti – che non incide sul versante della competenza ad adottare la norma impugnata ma su quello del contenuto della regolamentazione concretamente adottata – esula dal *thema decidendum* all'esame della Corte. Così pure è stato ritenuto essere "un effetto indiretto o riflesso della norma impugnata, non rilevante, alla luce della ricordata giurisprudenza (...), ai fini dell'individuazione della materia nel cui ambito la norma stessa si colloca", la asserita circostanza che la norma denunciata finirebbe per incentivare il gioco illecito e i fenomeni criminosi ad esso collegati.

2.5.6.2. La regolazione comunale delle zone a traffico limitato

La sentenza n. 133 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell'art. 12 della legge siciliana n. 3 del 2016, il quale impone ai Comuni che hanno istituito o che istituiscono zone a traffico limitato (ZTL) di approvare, entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore, un regolamento, indicandone alcuni contenuti (tariffe, riduzioni, casi di gratuità, agevolazioni, regime delle sanzioni, incentivi all'uso dei mezzi pubblici e lotta all'inquinamento). La previsione non lede la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza ma costituisce esercizio della potestà legislativa regionale primaria in materia di enti locali e relative circoscrizioni. "L'individuazione regionale di ambiti di esercizio della potestà regolamentare comunale, infatti, è volta a dettare una disciplina uniforme delle fonti normative nella materia (...) che, incidendo sul riparto delle attribuzioni fra gli organi comunali, rientra nella competenza esclusiva regionale (...), in vista di un assetto ordinamentale unitario, a livello regionale. Quanto al previsto contenuto dei regolamenti, le indicazioni date dalla legge regionale costituiscono misure minime, e in quanto tali non esonerano i Comuni dal rispetto della disciplina statale (...) che impinge profili di ordine pubblico e sicurezza e di tutela dell'ambiente. (...) i provvedimenti amministrativi attuativi dei Comuni potranno essere vagliati in sede giurisdizionale quanto alla loro conformità alla normativa statale".

2.5.6.3. Il patrocinio a spese della Regione in favore delle vittime della criminalità indagate per eccesso di legittima difesa

La sentenza n. 172 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. che attribuisce allo Stato competenza esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza» – dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 11 del 2016, il quale stabilisce che «[l]a Regione prevede il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa» ed estende l'applicazione della disposizione «ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge». La Corte ha ricordato, in via preliminare, che con sentenza n. 81 del 2017 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa di altra Regione di tenore analogo, sull'assunto che le relative norme intervenivano sulla disciplina del patrocinio legale nel processo e, quindi, sul diritto di difesa, appartenenti alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di «giurisdizione e norme processuali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. Ciononostante, la Corte ha ritenuto la qualificazione materiale operata nella citata sentenza non preclusiva della possibilità di verificare se la disciplina regionale impugnata invadesse, altresì, le competenze legislative statali in altre materie, quali quelle dell'«ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.) e dell'«ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.), evocate dal ricorrente. Alla luce di tali considerazioni, la Corte – pur non ravvisando alcuna interferenza con la materia «ordinamento penale», in quanto la disposizione non incideva su fattispecie penali, non modificava i presupposti per l'applicazione di norme penali, non introduceva nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, né produceva effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato (sentenze n. 19 del 2014, n. 63 del 2012, n. 122 del 2010, n. 259 del 2009, n. 387 del 2008, n. 183 del 2006, n. 172 del 2005 e n. 185 del 2004) – ha, tuttavia, ritenuto che la normativa regionale si ripercuoteva sulla materia «ordine pubblico e sicurezza». In altri termini, la disciplina regionale – nel concedere un sostegno economico ai cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, affrontano un procedimento penale con l'accusa di aver colposamente ecceduto i limiti della legittima difesa – "è

manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità”, che per costante giurisprudenza costituzionale è materia sempre considerata riservata allo Stato (sentenze n. 63 del 2016, n. 33 del 2015, n. 35 e n. 34 del 2012, n. 325 del 2011, n. 167 e n. 72 del 2010, n. 237 del 2006 e n. 313 del 2003).

2.5.7. “Giurisdizione e norme processuali” (lett. l)

2.5.7.1. Estensione degli enti non soggetti ad esecuzione forzata secondo il T.U. degli enti locali

La sentenza n. **103** ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 1, comma 12, della legge sarda n. 5 del 2016 il quale prescriveva, relativamente ai fondi messi a disposizione da Stato, Regione e Unione europea, l’applicazione agli enti strumentali della Regione, alle unioni di comuni, ai consorzi industriali provinciali e ai consorzi di bonifica del regime di limitazione delle procedure di esecuzione e di soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori previsto dall’art. 159, commi 1, 3 e 4, del d.lgs. n. 267 del 2000. Il precetto censurato ampliava la fattispecie normativa richiamata con riguardo a una serie di enti pubblici e di situazioni oggettive in essa non ricompresi, operando un’estensione oggettiva e soggettiva della disciplina dettata dal legislatore statale che consentiva di escludere dall’esecuzione forzata i fondi destinati specificatamente alla realizzazione di opere pubbliche delegate dalla regione e messi a disposizione da Stato, Regione e Unione europea a una serie di enti la cui elencazione eccedeva quella alla quale si riferisce il citato art. 159. “Introducendo una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei suddetti enti ed assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con essi un regime sostanziale e processuale peculiare rispetto a quello ordinario altrimenti applicabile”, il legislatore sardo ha inciso nelle materie dell’ordinamento civile e delle norme processuali di competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 273 del 2012).

2.5.7.2. L’attribuzione con legge regionale della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria

La sentenza n. **8** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell’art. 31, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 37 del 2015, nella parte in cui prevede – al fine di rendere maggiormente efficace l’attività ispettiva in materia ambientale – che nell’esercizio delle funzioni di vigilanza il personale della Agenzia Regionale per l’Ambiente di Basilicata (A.R.P.A.B.) riveste anche la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria. La Corte ha preliminarmente sottolineato che la dibattuta questione ermeneutica riguardante l’esistenza o meno di una fonte statale idonea ad attribuire la qualifica in questione al personale ispettivo delle agenzie regionali per la protezione ambientale è stata risolta solo con la recente legge n. 132 del 2016 (art. 14, comma 7), che ha autorizzato i legali rappresentanti delle suddette agenzie a individuare e nominare, tra il personale ispettivo, i dipendenti che, nell’esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria. Ad ogni modo, anche prescindendo dall’opportuna soluzione introdotta dal legislatore competente (quello statale), la Corte ha ritenuto la normativa censurata in contrasto con la propria costante giurisprudenza (sentenze n. 35 del 2011, n. 167 del 2010 e n. 313 del 2003) che, seppure elaborata in relazione a disposizioni di leggi regionali che attribuivano la qualifica in discussione al personale della polizia locale o del corpo forestale regionale, risulta valida anche nella vicenda sottoposta alla sua valutazione. In tali occasioni è stato sempre affermato che ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere solo i soggetti indicati all’art. 57, commi 1 e 2, cod. proc. pen., nonché quelli ai quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall’art. 55 del medesimo codice, aggiungendo che le fonti da ultimo richiamate non possono che essere statali. Ciò perché le funzioni in esame ineriscono all’ordinamento processuale penale, che configura la polizia giudiziaria “come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero) (così, in particolare, la sentenza n. 35 del 2011)”.

2.5.7.3. Il patrocinio a spese della Regione per le vittime della criminalità

La sentenza n. **81** ha dichiarato, tra l’altro, l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell’art. 12, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 che aveva istituito il «Fondo regionale per il patrocinio legale gratuito a sostegno dei cittadini veneti colpiti dalla

criminalità», destinato ad assicurare 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 contro la persona, fossero stati 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. La Corte – dopo aver individuato nell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata, tenuto 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) – ha ravvisato la coincidenza, sotto vari profili, del suo contenuto con quello di altra norma regionale (art. 1, comma 3, lettera h, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009) già dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 299 del 2010. In tale occasione, in particolare, era stato ribadito che è di competenza statale la disciplina del diritto di difesa, nonché la previsione delle condizioni per accedere al gratuito patrocinio, vista l'inerenza alla disciplina del processo (sentenza n. 237 del 2015). La Corte, pertanto, ha concluso ritenendo la normativa censurata, proprio in quanto incidente sulla disciplina del patrocinio nel processo penale e del diritto di difesa, lesiva della competenza legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., non risultando riconducibile ad attribuzioni della Regione.

2.5.8. “Ordinamento civile” (lett. l)

2.5.8.1. Il riordino delle Province e delle Città metropolitane e la riallocazione del personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale

La sentenza n. 32 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi da 1 a 6, del d.l. n. 78 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. Le norme censurate si inseriscono nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge n. 56 del 2014, con la quale, nell'esercizio delle proprie competenze di cui agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost., «il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica» (sentenza n. 50 del 2015). Parallelamente alla nuova disciplina concernente il riordino di detti enti, il legislatore statale ha previsto misure dirette all'individuazione del personale da riallocare, disciplinandone poi le modalità di trasferimento e ridefinendo le dotazioni organiche. La Corte, che già si è occupata del tema, ricorda: «non c'è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma» (sentenza n. 159 del 2016), da farsi rientrare, in termini generali, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.). È del tutto evidente, infatti, che «la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale» (sentenza n. 202 del 2016). In particolare, le norme impugnate disciplinano, in vario modo, il trasferimento di una particolare categoria di dipendenti pubblici delle Province, quale il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale. Le censurate disposizioni non sono dirette ad allocare le funzioni nell'ambito di una materia, quale la «polizia amministrativa locale», che è di competenza residuale regionale, ma devono essere ricondotte alla materia di competenza esclusiva statale «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» – trattandosi di intervento che si colloca nel processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 – e di ulteriori titoli di competenza statale. Si tratta, infatti, di un intervento legislativo nell'ambito della competenza statale tesa 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), sul quale si fonda la Repubblica italiana (art. 1 Cost.). Le medesime disposizioni sono altresì riconducibili alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La giurisprudenza della Corte, infatti, ha ascritto alla competenza residuale regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale i profili “pubblicistico-organizzativi” dell'impiego pubblico regionale (*ex multis*, sentenze n. 251 del 2016 e n. 149 del 2012), riconducendo invece alla competenza esclusiva statale gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015), quali sono quelle regolanti il trasferimento di personale (sentenze n. 50 del 2015 e n. 17 del 2014). Inoltre, le disposizioni impugnate - prevedendo deroghe alle limitazioni vigenti in materia di spese per il personale, contestualmente stabilendo un divieto di ulteriori assunzioni fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale - sono congiuntamente dirette a un complessivo contenimento della spesa per il personale e, di conseguenza, devono essere ascritte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» di

cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Trattandosi di misure transitorie che incidono su un rilevante aggregato della spesa pubblica quale è quello per il personale, esse, come più volte ha ritenuto la Corte, non hanno carattere di dettaglio e intervengono a titolo di principio fondamentale della materia (*ex multis*, sentenze n. 202 del 2016 e n. 218 del 2015), tanto più nel contesto del processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 (sentenza n. 143 del 2016).

2.5.8.2. Il patrocinio legale gratuito e il rimborso delle spese di cura per fatti connessi al servizio in favore degli addetti alle Polizie locali della Regione

La sentenza n. **81** ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 12, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 che prevedeva il patrocinio legale gratuito e il rimborso delle spese di cura per fatti connessi al servizio in favore degli addetti alle Polizie locali della Regione stessa. La Corte ha ritenuto entrambe le previsioni attinenti a profili relativi al rapporto di lavoro di tale personale, la cui regolamentazione, per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, "concerne una materia attinente all'ordinamento civile, attratta nella competenza esclusiva dello Stato". Si tratta, quindi, di un ambito materiale la cui disciplina è "contraddistinta dal concorso della fonte legislativa statale (le previsioni imperative del d.lgs. n. 165 del 2001) e della contrattazione collettiva (art. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001), alla quale, in forza della legge statale, è attribuita una potestà regolamentare di ampia latitudine (tra le più recenti, sentenza n. 175 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 180 del 2015)".

2.5.8.3. Il patrocinio legale gratuito e il rimborso delle spese di cura per fatti connessi al servizio in favore delle Forze dell'ordine operanti nella Regione

La sentenza n. **81** ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere. g) e l), Cost., dell'art. 12, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 che prevedeva il patrocinio legale gratuito e il rimborso delle spese di cura per fatti connessi al servizio in favore degli addetti delle Forze dell'ordine operanti nella Regione stessa. In via preliminare, la Corte ha chiarito che la disposizione regionale impugnata, indirizzandosi agli addetti "delle Forze dell'ordine operanti nel territorio regionale", aveva chiaramente come destinatario il personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri (nella quale è stato assorbito il Corpo forestale dello Stato, a far data dal 1° gennaio 2017, in virtù degli artt. 7 e ss. del d.lgs. n. 177 del 2016), della Guardia di finanza e della Polizia penitenziaria, tutto personale di corpi di polizia che è alle dipendenze dello Stato, peraltro in regime di diritto pubblico (art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001). La disposizione regionale, quindi, riconoscendo a favore di tale personale il «patrocinio legale gratuito» ed il rimborso delle spese di cura, finiva per incidere su profili del rapporto lavoro che sono oggetto di disciplina da parte di norme statali. Essa, pertanto, è stata ritenuta lesiva della competenza legislativa dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, secondo comma, lett. g, Cost.), oltre che in quella «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.).

2.5.8.4. Il trattamento economico del personale regionale di supporto diretto all'Assemblea consiliare

La sentenza n. **160** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 8 del 2016 nella parte in cui – inserendo l'art. 8-*quater*, secondo e terzo periodo, nella legge regionale n. 25 del 2006 – prevede che, qualora la seduta dell'Assemblea consiliare regionale si protragga oltre le ore ventuno, al personale impegnato nell'attività di supporto diretto all'attività consiliare spetti il trattamento previsto dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro in caso di trasferta, riconoscendo il medesimo trattamento di trasferta anche al personale autista, anche in caso di missioni inferiori alle otto ore, se il servizio termina dopo le ore ventidue. Secondo il proprio costante orientamento, la Corte ha ribadito che, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, rientrando nella materia «ordinamento civile» riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 72 del 2017, n. 211 e n. 61 del 2014, n. 286 e n. 225 del 2013, n. 290 e n. 215 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 332 e n. 151 del 2010). La disposizione della Regione Liguria, si pone in contrasto col menzionato parametro costituzionale proprio in quanto attiene ad un aspetto della retribuzione dei dipendenti.

2.5.8.5. Il trattamento economico degli amministratori e dei dipendenti delle società partecipate

La sentenza n. **191** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento a plurimi parametri statutari e costituzionali dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dell'art. 1, commi 672, 675 e 676, della legge n. 208 del 2015 che contengono disposizioni sul trattamento economico degli amministratori e dei dipendenti delle società partecipate nonché l'obbligo per le società a controllo pubblico e per le società in regime di amministrazione straordinaria, con esclusione delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, di pubblicare una serie di informazioni attinenti al conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrali, e eventuali sanzioni in caso di sua omissione. Così ha motivato la Corte: "L'autonomia organizzativa, che le Province autonome reputano compromessa, si esplica nella scelta dei disparati modelli previsti per lo svolgimento delle finalità istituzionali. Una volta che le Province autonome abbiano scelto un modello societario, hanno anche scelto di rispettarne lo statuto che, pur contraddistinto da 'rilevanti profili di matrice pubblicistica', è 'riconducibile, in termini generali, al modello societario privatistico' prefigurato dal codice civile (sentenza n. 229 del 2013, punto 10.3. del *Considerato in diritto*). La disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale. Le norme impugnate riguardano aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti, e, per tali profili, si ravvisa l'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale. La pertinenza delle norme impugnate alla materia dell'ordinamento civile non è esclusa dalla peculiarità della regolamentazione rispetto alle previsioni codicistiche (sentenza n. 229 del 2013, anche per ulteriori richiami alla giurisprudenza di questa Corte). L'inerenza di tale disciplina a una materia di competenza esclusiva statale esclude la fondatezza delle censure di illegittimità costituzionale prospettate dalle ricorrenti con riferimento alla lesione della propria sfera di autonomia".

2.5.8.6. Il personale regionale impiegato nello svolgimento dell'EXPO

La sentenza n. **175** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 5, comma 12, della legge della Regione Lombardia n. 22 del 2015 che estende al personale della Regione stessa la disciplina, incidente anche sulle modalità di svolgimento dell'orario lavorativo, riferita da fonte statale (legge n. 190 del 2014, art. 1, comma 532) solo al personale non dirigenziale del comune di Milano impiegato nelle attività per la realizzazione e lo svolgimento di EXPO. La Corte, in via preliminare, ha ribadito il proprio consolidato orientamento in base al quale, 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, d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – rientra nella materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza del legislatore statale, (*ex multis*, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; nn. 269, 211 e 17 del 2014). Alla luce di tale considerazione preliminare, la Corte ha constatato il contrasto della normativa regionale impugnata col parametro costituzionale evocato, proprio in quanto incidente sulla materia «ordinamento civile».

2.5.8.7. Il tempo delle prestazioni di lavoro del personale sanitario degli istituti penitenziari

La sentenza n. **121** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010 che, nel disciplinare il rapporto di lavoro del personale sanitario degli istituti penitenziari, ha fissato autoritativamente il tetto massimo orario in quarantotto ore settimanali, senza fare salve tutte le ipotesi in deroga previste dal legislatore nazionale e comunitario, ricomprendendovi sia il lavoro svolto all'esterno degli istituti di pena sia quello svolto in regime di parasubordinazione all'interno degli stessi. La Corte ha ricordato, in via preliminare, che "la disciplina dei vari profili del tempo della prestazione lavorativa deve essere ricondotta alla materia dell'ordinamento civile, in quanto parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato (*ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2016, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010)". Con specifico riferimento alle prestazioni rese dai c.d. "medici incaricati" nell'ambito degli istituti di pena, poi, è

stato ribadito che esse “non ineriscono ad un rapporto di lavoro subordinato, ma sono inquadrabili nella prestazione d’opera professionale, in regime di parasubordinazione (sentenza n. 149 del 2010)”. Tuttavia, la Corte ha evidenziato che la qualificazione delle fattispecie in termini di lavoro autonomo o lavoro subordinato, come presupposto della loro regolamentazione, esula dalla competenza legislativa regionale trattandosi di materia rientrante nell’ambito dell’ordinamento civile e, quindi, di esclusiva competenza del legislatore statale *ex art. 117, secondo comma, lett. l)*, Cost. È stato, inoltre, ribadito che in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, come nel caso sottoposto all’attenzione dei Giudici, alle Regioni è inibita anche la mera riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013 e n. 29 del 2006).

2.5.8.8. L’orario di lavoro settimanale e i riposi giornalieri del personale del SSN

La sentenza n. 72 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Basilicata n. 53 del 2015, e 1, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2016 – quest’ultima nella parte in cui dispone che «all’art. 2, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2015, n. 53, la data del “31 luglio 2016” è sostituita dalla data del “31 dicembre 2016”» – concernenti gli interventi del legislatore regionale in materia di orario di lavoro settimanale e di riposi giornalieri per il personale del SSN, destinati ad operare in via transitoria fino al 31 luglio 2016, termine poi differito al 31 dicembre 2016. La normativa regionale censurata introduce discipline difformi rispetto a quanto disposto dalla normativa nazionale. Infatti, per il calcolo della durata settimanale di quarantotto ore dell’orario di lavoro, mentre la normativa regionale (art. 2, comma 1, lett. a) determina in dodici mesi il periodo di riferimento, l’art. 4 del d.lgs. n. 66 del 2003 stabilisce chiaramente che il periodo di riferimento non può superare i quattro mesi, demandando ai soli contratti collettivi di lavoro la possibilità di portare a sei mesi detto periodo o, anche fino a dodici mesi, ma esclusivamente a fronte di specifiche ragioni obiettive, tecniche o organizzative individuate dai medesimi contratti. Quanto ai riposi giornalieri, poi, l’art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, in conformità a quanto disposto dall’art. 3 della direttiva 2003/88/CE, riconosce il diritto del lavoratore a undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore, prevedendo, all’art. 17, la possibilità di derogare a tale disposizione mediante contratti collettivi stipulati a livello nazionale con le organizzazioni sindacali comparative più rappresentative. Diversamente, la disposizione censurata di cui all’art. 2, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 53 del 2015 prevede che tale limite possa essere direttamente derogato in presenza di eventi eccezionali e non prevedibili o assenze improvvise che non consentano la continuità dell’assistenza, come accertata dai responsabili dei servizi sanitari interessati. Risulta, dunque, evidente che le due previsioni regionali censurate ledono la riserva che il legislatore nazionale ha assegnato in via esclusiva all’autonomia collettiva di poter derogare, entro precisi limiti e a determinate condizioni, alle disposizioni in materia di durata massima settimanale del lavoro e di riposo giornaliero, poste dallo stesso legislatore nazionale in via generale. Conseguentemente, il contrasto con la competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.

2.5.8.9. L’organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee

La sentenza n. 231 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 541 (esclusa la norma di cui alla lettera a), dichiarata incostituzionale), 542, 543 e 544 della legge n. 208 del 2015, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall’art. 1, comma 10, lettere a) e b), del d.l. n. 244 del 2016, e dalla proroga introdotta dall’art. 20, comma 10, del d.lgs. n. 75 del 2017, promosse dalla Provincia di Trento e Bolzano, in riferimento agli artt. 4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione (d.lgs. n. 268 del 1992), degli artt. 3, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. I censurati commi 541, 542, 543 e 544 pongono a carico delle Province autonome le seguenti attività: la predisposizione di un piano concernente il fabbisogno di personale, contenente l’esposizione delle modalità organizzative dello stesso personale (comma 541, lettera b); la previsione di una procedura dettagliata, con l’indicazione di termini entro i quali i suddetti piani devono essere inviati a predeterminati organi – più precisamente, al Tavolo di verifica degli adempimenti e al Comitato permanente per la verifica dell’erogazione dei LEA, nonché al Tavolo per il monitoraggio dell’attuazione del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute n. 70 del 2015, istituito ai sensi della lettera C.5 dell’Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i

rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 2 luglio 2015 – al fine di consentire loro la valutazione congiunta dei provvedimenti amministrativi adottati, anche sulla base dell'istruttoria condotta dal Tavolo per il monitoraggio (comma 541, lettera *c*); il ricorso (comma 541, lettera *d*), in caso di accertate criticità, a forme di lavoro flessibile o alla proroga dei relativi contratti e all'indizione di procedure concorsuali straordinarie (rispettivamente, commi 542, e 543 e 544). Le disposizioni impugnate – introdotte a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta per l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle normative europee - incidono, simultaneamente, su una pluralità di competenze statali, regionali e provinciali, tra loro inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione del disegno delineato dall'intervento legislativo. Esse sono riconducibili a competenze statali esclusive in materia di LEA e «ordinamento civile», ed a competenze concorrenti in materia di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica». Innanzitutto, le disposizioni sono riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), in quanto determinano i livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni sanitarie e prevedono le procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire l'erogazione delle stesse. La Corte ricorda che già la sentenza n. 192 del 2017 aveva affermato che a tale competenza sono riconducibili quelle norme che contengono un riferimento trasparente agli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera indicati nel d.m. 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, e ne prescrivono il monitoraggio, al fine di imporre e disciplinare gli interventi necessari qualora si registrassero scostamenti significativi. La medesima sentenza aveva anche ribadito che si tratta di una competenza trasversale: «la determinazione di tali *standard* deve, infatti, essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012)»». Nel caso di specie, poi, la competenza statale in materia di LEA trova maggior giustificazione nell'esistenza di eccezionali «imperiose necessità sociali» (da ultimo, sentenza n. 192 del 2017; ma anche sentenze n. 203 del 2012 e n. 10 del 2010), determinate dalle ricadute organizzative conseguenti alla necessità di rimodulare gli orari di lavoro in ambito sanitario, in ossequio ai vincoli derivanti dall'Unione europea. Oltre che alla competenza statale in materia di «livelli essenziali delle prestazioni», l'intervento legislativo statale inevitabilmente incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), poiché esso traccia la cornice funzionale e operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 207 del 2010). Con particolare riferimento alle Province autonome, la sentenza n. 126 del 2017 aveva già ricordato che, in ambito sanitario, non vengono in rilievo le norme dello Statuto del Trentino-Alto Adige, bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., dopo la riforma costituzionale del 2001, è «assai più ampia» di quella, attribuita alle Province autonome dagli statuti speciali in materia di «assistenza ospedaliera» (anche sentenze n. 162 del 2007; n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005). Infatti, la formula utilizzata dall'art. 117, terzo comma, Cost. esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002). Per quanto riguarda, poi, il ricorso, in caso di criticità organizzative accertate, al lavoro flessibile in deroga o alla proroga dei contratti e all'indizione di concorsi straordinari per l'assunzione del personale (commi 542 e 543), vengono in rilievo ulteriori competenze, statali, regionali e provinciali. La sentenza n. 251 del 2016 ha già precisato che disposizioni statali che attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato (sentenza n. 72 del 2017), incidono su ambiti riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Tuttavia, la medesima sentenza ha riconosciuto come sia innegabile che siffatte disposizioni possano essere ascritte anche a competenze statali concorrenti, quali la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quando riguardino la disciplina della dirigenza sanitaria; oppure, alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa – più specificamente, nel presente caso, alla materia dell'organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, dello Statuto) –, quando esse si spingano fino a disciplinare «le procedure

concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi» (sentenza n. 251 del 2016). Infine, le norme censurate si riconducono anche a competenze statali in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». Al riguardo la Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale anche recente (sentenze n. 263 e n. 239 del 2015) è costante nel ritenere che i principi di «coordinamento della finanza pubblica» recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017). Sulla base di tali considerazioni può ritenersi legittimo l'intervento del legislatore statale che impone agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (sentenza n. 191 del 2017), sia quando l'obiettivo perseguito consiste nel contenimento della spesa in sé, sia quando esso – come nel presente caso – consiste nell'incremento della sua efficienza (sentenze n. 192 del 2017 e n. 272 del 2015). In conclusione, alla luce di tale complesso quadro, la Corte riconosce che le questioni sollevate dalle Province autonome non sono fondate. Tuttavia, aggiunge che la legge dello Stato non può imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province di Trento e Bolzano, considerato che il servizio sanitario provinciale si sostenta totalmente con entrate provinciali, senza concorso statale (da ultimo, sentenza n. 75 del 2016), e dunque le norme censurate devono essere interpretate nel senso che si applicano alle due Province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato.

La medesima sentenza ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 574, lettera *b*), del medesimo art. 1, con il quale lo Stato consente l'acquisto di prestazioni da IRCCS privati in deroga ai limiti previsti, «in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, [in punto di determinazione dei LEA] al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale», imponendo tuttavia alle Regioni e alle Province autonome l'adozione di misure alternative al fine di mantenere l'«invarianza dell'effetto finanziario». Si tratta di una situazione analoga a quelle già esaminate ai commi precedenti, per la quale valgono le medesime conclusioni. Tuttavia, in questo caso, poiché il tenore della disposizione non consente di ricondurla a conformità alla Costituzione per via interpretativa, la Corte ne dichiara l'illegittimità nella parte in cui impone alle Province autonome di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario, ribadendo che lo Stato stabilisce illegittimamente vincoli a una spesa sanitaria che non contribuisce a finanziare.

2.5.8.10. Le procedure concorsuali di stabilizzazione rivolte ai dirigenti del servizio sanitario regionale

La sentenza n. **234** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell'art. 8, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 10 del 2016 che estende le procedure concorsuali di stabilizzazione – riservate dall'art. 1, comma 2, del d.P.C.m. 6 marzo 2015 al «personale del comparto sanità e a quello appartenente all'area della dirigenza medica e del ruolo sanitario» – ai dirigenti del ruolo professionale, tecnico e amministrativo del servizio sanitario regionale (SSR). In via preliminare, la Corte ha ricordato che «a seguito dell'intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che interessa, altresì, il personale delle Regioni, la materia è regolata dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da essa operato, dalla contrattazione collettiva (sentenza n. 286 del 2013)». Ha, quindi, sottolineato che la disciplina del rapporto di lavoro è «rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., in quanto riconducibile alla materia 'ordinamento civile', che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007) (sentenza n. 77 del 2013)». Per la Corte, quindi, già il solo fatto di essere intervenuta a regolare la materia con una norma regionale primaria determina una invasione della competenza esclusiva del legislatore statale. Infatti, in conformità del costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* sentenze n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015), a prescindere dall'interpretazione della norma censurata «la semplice novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce senz'altro causa di illegittimità costituzionale della norma

regionale, derivante non dal modo in cui la norma ha in concreto disciplinato, ma dal fatto stesso di avere regolato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato”.

2.5.8.11. Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative (l'affidamento a terzi)

La sentenza n. 157 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 2, comma 1, lett. a), della legge della Regione Toscana n. 31 del 2016, che subordina il rilascio della concessione di beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative all'impegno, assunto dall'assegnatario, a non affidare a terzi le attività oggetto della concessione, salvo che per l'affidamento in gestione delle attività secondarie o in caso di la sopravvenienza di gravi e comprovati motivi di impedimento alla conduzione diretta. La Corte – dopo aver evidenziato che nell'esercizio concessorio dei suddetti beni demaniali per le finalità indicate è possibile distinguere tra attività principale ed altre secondarie – ha sottolineato, in particolare, come nel corso del rapporto possono verificarsi casi di sostituzione del concessionario nel godimento delle utilità che si ritraggono dall'area demaniale, ammessi dal codice della navigazione, purché intervenga la preventiva autorizzazione dell'amministrazione concedente. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso ritenendo che la norma censurata si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle competenze amministrative e di indirizzo ascritte alle Regioni in materia di demanio marittimo, senza sconfinare nella competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» poiché la Regione ha esercitato, in via generale, le prerogative di sua pertinenza, restringendo a monte le possibilità di gestione indiretta delle iniziative economiche di rilievo principale legate all'area demaniale concessa in uso.

2.5.8.12. Le deroghe alla disciplina delle distanze tra fabbricati, al di fuori di una pianificazione urbanistica

L'art. 2-bis del d.P.R. n. 380 del 2001 ha sostanzialmente recepito i consolidati insegnamenti della giurisprudenza costituzionale in materia di distanze tra costruzioni, “inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio” (sentenze nn. 189 e 185 del 2016). “La deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici deve, in conclusione, ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (gruppi di edifici) e sia fondata su previsioni planovolumetriche che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario”. Così la sentenza n. 41 che ha esaminato il ricorso con il quale lo Stato ha impugnato, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 8, comma 1, lett. a), della legge veneta n. 4 del 2015 nella parte in cui stabilisce che lo strumento urbanistico generale possa derogare alle prescrizioni del citato d.m. nei casi contemplati dall'art. 17, comma 3, lett. a) e b), della legge regionale n. 11 del 2004, con riguardo ai limiti di distanza da rispettarsi all'interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente. La censura è stata disattesa per quanto concerne il riferimento della norma denunciata ai PUA, ai quali, in quanto assimilabili ai piani particolareggiati o di lottizzazione e dunque riconducibili alla tipologia di atti menzionati nell'art. 9, ultimo comma, del d.m. del 1968, va riconosciuta la possibilità di derogare al regime delle distanze. Del resto, la sentenza n. 6 del 2013 ha puntualizzato che la deroga alle distanze minime può essere contenuta, “oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione, in ogni strumento urbanistico equivalente sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi”. Pertanto, sono state ritenute “ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio”, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dal menzionato art 2-bis, in linea con l'orientamento della giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze nn. 231, 189, 185 e 178 del 2016, 134 del 2014). Per contro, la Corte ha giudicato illegittimo, per violazione dell'indicato parametro, il riferimento della norma de qua agli “interventi disciplinati puntualmente” (lett. b del comma 3 dell'art. 17 della legge regionale n. 11 del 2004) osservando che l'espressione utilizzata “appare in contrasto con lo stringente contenuto che dovrebbe assumere una previsione siffatta, destinata a legittimare deroghe al di fuori di una adeguata pianificazione urbanistica”. L'assenza di precise indicazioni, in particolare, non permetteva di attribuire agli interventi in questione un “perimetro di azione

necessariamente coerente con l'esigenza di garantire omogeneità di assetto a determinate zone del territorio" e lo stesso carattere della puntualità si prestava, sul piano semantico, a consentire anche interventi diretti a singoli edifici. La disposizione regionale è stata dichiarata illegittima limitatamente ai suddetti interventi poiché legittimava deroghe alla disciplina delle distanze tra fabbricati al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, in violazione del limite dell'ordinamento civile assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 231 del 2016).

2.5.9. "Ordinamento penale" (lett. l)

2.5.9.1. Il patrocinio a spese della Regione in favore delle vittime della criminalità indagate per eccesso di legittima difesa

La sentenza n. 172 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. che attribuisce allo Stato competenza esclusiva nella materia «ordine pubblico e sicurezza», dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 11 del 2016, il quale stabilisce che «[l]a Regione prevede il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa» ed estende l'applicazione della disposizione «ai cittadini nei cui confronti l'azione penale è esercitata a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge». La Corte ha ricordato, in via preliminare, che con sentenza n. 81 del 2017 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa di altra Regione, di tenore analogo, sull'assunto che le relative norme, che intervenivano sulla disciplina del patrocinio legale nel processo, e quindi sul diritto di difesa, appartenenti alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di «giurisdizione e norme processuali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. Nel caso di specie, tuttavia, la Corte – ritenendo non preclusa la possibilità di verificare se la normativa censurata invade, altresì, le competenze legislative statali in altre materie, evocate dal ricorrente – ha ravvisato, in particolare, profili di interferenza con la disciplina dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. in materia di «ordine pubblico e sicurezza» e non anche con la materia dell'«ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lett. l, Cost.). La Corte, infatti, con riferimento a tale ultimo ambito materiale ha evidenziato che esso non risultava essere inciso, in quanto la disposizione regionale censurata non incideva su fattispecie penali, non modificava i presupposti per l'applicazione di norme penali, non introduceva nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale né produceva effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato (sentenze n. 19 del 2014, n. 63 del 2012, n. 122 del 2010, n. 259 del 2009, n. 387 del 2008, n. 183 del 2006, n. 172 del 2005 e n. 185 del 2004).

2.5.9.2. L'accertamento di conformità per la sanatoria di manufatti o opere, realizzati in assenza di titolo edilizio

La sentenza n. 232 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, là dove, recependo nell'ordinamento regionale l'art. 36 del t.u. edilizia, intitolato "accertamento di conformità", stabilisce, al comma 1, che «[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» e, al comma 3, che «[i]n presenza della documentazione e dei pareri previsti, sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro novanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende assentita». Tali previsioni sono entrambe costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Infatti, la prima (il comma 1) introduce una surrettizia forma di condono edilizio, con ciò eccedendo dalla competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto, e conseguentemente invadendo la sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La seconda (il comma 3 del medesimo art. 14), nella parte in cui introduce un meccanismo di silenzio-assenso ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, per il mero decorso del termine di novanta giorni, in contrasto con la normativa statale, determina un effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del t.u. edilizia, incidendo, anche in tal caso, sulla competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Dunque, la norma regionale impugnata consente il rilascio del permesso in

sanatoria nel caso di intervento edilizio di cui sia attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al solo momento della presentazione della domanda e non anche a quello della realizzazione dello stesso, in difformità dall'art. 36 del t.u. edilizia (comma 1). La stessa norma (comma 3) introduce anche l'istituto del silenzio assenso, in luogo di quello del silenzio rigetto, previsto dal citato art. 36. Senonchè la scelta della qualificazione giuridica del comportamento omissivo dell'amministrazione costituisce espressione di una norma di principio, condizionando – come nel caso di specie – fra l'altro l'effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del tu. edilizia. Queste disposizioni finiscono con il configurare un surruttizio condono edilizio e comunque travalicano la competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, comma 1, lettera f), dello statuto speciale, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla sanatoria di abusi edilizi. La Corte – a supporto della decisione - ricorda la propria giurisprudenza, secondo cui il principio dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (da ultimo, sentenza n. 107 del 2017), ed è «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. 101 del 2013). Ricorda, poi, che l'istituto si distingue dal condono edilizio, in quanto «fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali», laddove il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia» (sentenza n. 50 del 2017); che la disciplina dell'accertamento di conformità, e in particolare la scelta sull'an, sul quando e sul quantum della sanatoria, è di spettanza del legislatore statale, mentre il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni (sentenza n. 233 del 2015). Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, si è puntualizzato che esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma», come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (sentenza n. 196 del 2004).

2.5.10. “Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m.)

2.5.10.1. La riduzione della spesa sanitaria e i LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili (la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e la situazione di difficoltà nel finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.)

La sentenza n. 169 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le censure rivolte dalle Regioni Veneto e Liguria all'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 – prevedente tagli alla spesa sanitaria - in riferimento agli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione alla pretesa compressione dei LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili. La Corte - nel ricordare il costante orientamento secondo cui la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi - rileva che, nel caso di specie elementi obiettivi non sono stati dedotti in misura idonea (sulla prova della violazione delle attribuzioni regionali, *ex multis*, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014). La decisione offre alla Corte l'occasione per ricordare principi consolidati e riproporre il tema della perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e della conseguente situazione di difficoltà nel finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost. Ricorda la Corte che “il legislatore statale può imporre una riduzione delle risorse degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (*ex multis*, sentenza n. 36 del 2004) purché la riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che «l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità [...] non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto “[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)”» (sentenza n. 10 del 2016)”. Ciò posto, con specifico riferimento ai LEA, la Corte ribadisce: “[i LEA] in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo

comma, lettera m), Cost. In proposito l'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009, dispone che «[a] fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 [nel caso di specie il decreto n. 68 del 2011 e le successive modifiche e integrazioni] sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle [...] spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; [...]». Da tale norma si evince, tra l'altro, che: a) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'"associazione" tra i costi *standard* e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni *standard* costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; b) tali fabbisogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la "piena collaborazione" con gli enti territoriali; c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale. In ordine alla puntuale attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni *standard* sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie, si è verificata – dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2011 – una lunga fase di transizione, ancora oggi in atto, attraverso l'applicazione, d'intesa con le Regioni, di criteri convenzionali di riparto. Ciò in attesa di acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni in modo conforme al richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, non può sottacersi, nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013), l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost. [...] Se le precedenti considerazioni sono sufficienti ai fini della declaratoria di infondatezza della questione, sono tuttavia utili alcune riflessioni circa la mancata proiezione precedentemente evidenziata [coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale], elemento necessario per dimostrare il pregiudizio causato da norme sproporzionatamente riduttive di risorse destinate all'erogazione di prestazioni sociali di carattere primario. Infatti, 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. Se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA, «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria. Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che 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. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne

concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016). Deve essere infine sottolineato che – in attesa di una piena definizione dei fabbisogni LEA – misure più calibrate e più stabili di quelle fino ad oggi assunte sono utili per la riqualificazione di un servizio fondamentale per la collettività come quello sanitario. Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del «principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016)".

2.5.10.2. L'istituto dei piani di rientro per le aziende sanitarie in disavanzo

La sentenza n. 192 ha deciso un ricorso promosso dalla Regione Veneto avverso, tra gli altri, i commi da 524 a 529 e da 531 a 536 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, ove è introdotto l'istituto dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni, quali un rilevante scostamento tra costi e ricavi ovvero il mancato rispetto di parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure. Ha osservato la Corte che la normativa “si pone al crocevia di una pluralità di competenze, ciascuna, a sua volta, connotata da autonomi profili di complessità”: “l'organizzazione sanitaria come componente fondamentale della tutela della salute”; “la competenza legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica”; la competenza statale esclusiva circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; e “la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione contabile”. La disciplina in esame “tesse in una trama unitaria competenze statali e regionali eterogenee; norme di principio, da un lato, e, dall'altro, previsioni e poteri strumentali; la determinazione di *standard* di assistenza e la disciplina degli interventi per i casi in cui gli *standard* siano sensibilmente disattesi; valutazioni politiche e profili tecnici”. “In presenza di un intreccio così fitto e complesso”, sono stati dichiarati illegittimi i soli commi 526 e 536, nella parte in cui stabilivano che i decreti ministeriali ivi previsti (concernenti, da un lato, la definizione della metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, delle linee guida per la redazione dei piani di rientro e, dall'altro, la definizione dei criteri di valutazione, dei dati rilevanti, delle modalità di calcolo e dei parametri per l'individuazione delle aziende da sottoporre a piano di rientro nonché l'aggiornamento dei modelli di rilevazione dei costi dei presidi gestiti direttamente dalle Aziende sanitarie locali) fossero adottati sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con la stessa Conferenza. Infatti, il legislatore statale doveva predisporre “adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali – tenuto conto anche della tipologia delle funzioni in esame – può ritenersi sicuramente congruo quello dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni” (sentenze nn. 251, 21, 7 e 1 del 2016). Le altre censure, riferite agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119, sono state giudicate infondate.

2.5.10.3. L'organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee

La sentenza n. 231 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541 (esclusa la norma di cui alla lettera *a*), dichiarata incostituzionale), 542, 543 e 544 della legge n. 208 del 2015, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 10, lettere *a*) e *b*), del d.l. n. 244 del 2016, e dalla proroga introdotta dall'art. 20, comma 10, del d.lgs. n. 75 del 2017, promosse dalla Province di Trento e Bolzano, in riferimento agli artt. 4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione (d.lgs. n. 268 del 1992), degli artt. 3, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. I censurati commi 541, 542, 543 e 544 pongono a carico delle Province autonome le seguenti attività: la predisposizione di un piano concernente il fabbisogno di personale, contenente l'esposizione delle modalità organizzative dello stesso personale

(comma 541, lettera *b*); la previsione di una procedura dettagliata, con l'indicazione di termini entro i quali i suddetti piani devono essere inviati a predeterminati organi – più precisamente, al Tavolo di verifica degli adempimenti e al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, nonché al Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute n. 70 del 2015, istituito ai sensi della lettera C.5 dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 2 luglio 2015 – al fine di consentire loro la valutazione congiunta dei provvedimenti amministrativi adottati, anche sulla base dell'istruttoria condotta dal Tavolo per il monitoraggio (comma 541, lettera *c*); il ricorso (comma 541, lettera *d*), in caso di accertate criticità, a forme di lavoro flessibile o alla proroga dei relativi contratti e all'indizione di procedure concorsuali straordinarie (rispettivamente, commi 542, e 543 e 544). Le disposizioni impugnate – introdotte a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta per l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle normative europee - incidono, simultaneamente, su una pluralità di competenze statali, regionali e provinciali, tra loro inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione del disegno delineato dall'intervento legislativo. Esse sono riconducibili a competenze statali esclusive in materia di LEA e «ordinamento civile», ed a competenze concorrenti in materia di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica». Innanzitutto, le disposizioni sono riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), in quanto determinano i livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni sanitarie e prevedono le procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire l'erogazione delle stesse. La Corte ricorda che già la sentenza n. 192 del 2017 aveva affermato che a tale competenza sono riconducibili quelle norme che contengono un riferimento trasparente agli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera indicati nel d.m. 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, e ne prescrivono il monitoraggio, al fine di imporre e disciplinare gli interventi necessari qualora si registrassero scostamenti significativi. La medesima sentenza aveva anche ribadito che si tratta di una competenza trasversale: «la determinazione di tali *standard* deve, infatti, essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012)»». Nel caso di specie, poi, la competenza statale in materia di LEA trova maggior giustificazione nell'esistenza di eccezionali «imperiose necessità sociali» (da ultimo, sentenza n. 192 del 2017; ma anche sentenze n. 203 del 2012 e n. 10 del 2010), determinate dalle ricadute organizzative conseguenti alla necessità di rimodulare gli orari di lavoro in ambito sanitario, in ossequio ai vincoli derivanti dall'Unione europea. Oltre che alla competenza statale in materia di «livelli essenziali delle prestazioni», l'intervento legislativo statale inevitabilmente incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), poiché esso traccia la cornice funzionale e operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 207 del 2010). Con particolare riferimento alle Province autonome, la sentenza n. 126 del 2017 aveva già ricordato che, in ambito sanitario, non vengono in rilievo le norme dello Statuto del Trentino-Alto Adige, bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., dopo la riforma costituzionale del 2001, è «assai più ampia» di quella, attribuita alle Province autonome dagli statuti speciali in materia di «assistenza ospedaliera» (anche sentenze n. 162 del 2007; n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005). Infatti, la formula utilizzata dall'art. 117, terzo comma, Cost. esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002). Per quanto riguarda, poi, il ricorso, in caso di criticità organizzative accertate, al lavoro flessibile in deroga o alla proroga dei contratti e all'indizione di concorsi straordinari per l'assunzione del personale (commi 542 e 543), vengono in rilievo ulteriori competenze, statali, regionali e provinciali. La sentenza n. 251 del 2016 ha già precisato che disposizioni statali che attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato (sentenza n. 72 del 2017), incidono su ambiti riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Tuttavia, la medesima sentenza ha riconosciuto come sia innegabile che siffatte disposizioni possano essere ascritte anche a competenze

statali concorrenti, quali la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quando riguardino la disciplina della dirigenza sanitaria; oppure, alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa – più specificamente, nel presente caso, alla materia dell'organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, dello Statuto) –, quando esse si spingano fino a disciplinare «le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi» (sentenza n. 251 del 2016). Infine, le norme censurate si riconducono anche a competenze statali in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». Al riguardo la Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale anche recente (sentenze n. 263 e n. 239 del 2015) è costante nel ritenere che i principi di «coordinamento della finanza pubblica» recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017). Sulla base di tali considerazioni può ritenersi legittimo l'intervento del legislatore statale che impone agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (sentenza n. 191 del 2017), sia quando l'obiettivo perseguito consiste nel contenimento della spesa in sé, sia quando esso – come nel presente caso – consiste nell'incremento della sua efficienza (sentenze n. 192 del 2017 e n. 272 del 2015). In conclusione, alla luce di tale complesso quadro, la Corte riconosce che le questioni sollevate dalle Province autonome non sono fondate. Tuttavia, aggiunge che la legge dello Stato non può imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province di Trento e Bolzano, considerato che il servizio sanitario provinciale si sostenta totalmente con entrate provinciali, senza concorso statale (da ultimo, sentenza n. 75 del 2016), e dunque le norme censurate devono essere interpretate nel senso che si applicano alle due Province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato.

La medesima sentenza ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 574, lettera *b*), del medesimo art. 1, con il quale lo Stato consente l'acquisto di prestazioni da IRCCS privati in deroga ai limiti previsti, «in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, [in punto di determinazione dei LEA] al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale», imponendo tuttavia alle Regioni e alle Province autonome l'adozione di misure alternative al fine di mantenere l'«invarianza dell'effetto finanziario». Si tratta di una situazione analoga a quelle già esaminate ai commi precedenti, per la quale valgono le medesime conclusioni. Tuttavia, in questo caso, poiché il tenore della disposizione non consente di ricondurla a conformità alla Costituzione per via interpretativa, la Corte ne dichiara l'illegittimità nella parte in cui impone alle Province autonome di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario, ribadendo che lo Stato stabilisce illegittimamente vincoli a una spesa sanitaria che non contribuisce a finanziare.

2.5.11. “Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (lett. p)

2.5.11.1. Il riordino delle Province e delle Città metropolitane e la riallocazione del personale dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale

La sentenza n. 32 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi da 1 a 6, del d.l. n. 78 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. Le norme censurate si inseriscono nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge n. 56 del 2014, con la quale, nell'esercizio delle proprie competenze di cui agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., «il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica» (sentenza n. 50 del 2015). Parallelamente alla nuova disciplina concernente il riordino di detti enti, il legislatore statale ha previsto misure dirette all'individuazione del personale da riallocare, disciplinandone poi le modalità di trasferimento e ridefinendo le dotazioni organiche. La Corte, che già si è occupata del tema, ricorda: «non c'è dubbio che la disciplina

del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma» (sentenza n. 159 del 2016), da farsi rientrare, in termini generali, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.). È del tutto evidente, infatti, che «la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale» (sentenza n. 202 del 2016). In particolare, le norme impugnate disciplinano, in vario modo, il trasferimento di una particolare categoria di dipendenti pubblici delle Province, quale il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale. Le censurate disposizioni non sono dirette ad allocare le funzioni nell'ambito di una materia, quale la «polizia amministrativa locale», che è di competenza residuale regionale, ma devono essere ricondotte alla materia di competenza esclusiva statale «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» – trattandosi di intervento che si colloca nel processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 – e di ulteriori titoli di competenza statale. Si tratta, infatti, di un intervento legislativo nell'ambito della competenza statale tesa 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), sul quale si fonda la Repubblica italiana (art. 1 Cost.). Le medesime disposizioni sono altresì riconducibili alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La giurisprudenza della Corte, infatti, ha ascrivito alla competenza residuale regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale i profili «pubblicistico-organizzativi» dell'impiego pubblico regionale (*ex multis*, sentenze n. 251 del 2016 e n. 149 del 2012), riconducendo invece alla competenza esclusiva statale gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015), quali sono quelle regolanti il trasferimento di personale (sentenze n. 50 del 2015 e n. 17 del 2014). Inoltre, le disposizioni impugnate - prevedendo deroghe alle limitazioni vigenti in materia di spese per il personale, contestualmente stabilendo un divieto di ulteriori assunzioni fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale - sono congiuntamente dirette a un complessivo contenimento della spesa per il personale e, di conseguenza, devono essere ascritte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Trattandosi di misure transitorie che incidono su un rilevante aggregato della spesa pubblica quale è quello per il personale, esse, come più volte ha ritenuto la Corte, non hanno carattere di dettaglio e intervengono a titolo di principio fondamentale della materia (*ex multis*, sentenze n. 202 del 2016 e n. 218 del 2015), tanto più nel contesto del processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 (sentenza n. 143 del 2016).

2.5.11.2. La riforma delle Province e le linee guida per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale

La sentenza n. 150 ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1 (paragrafi «commi 421, 422 e 424»), promosso dalla Regione Puglia. La Corte ha affermato: «tutti i passi della circolare oggetto di censura altro non sono che dei «segmenti attuativi» della cosiddetta riforma delle Province, in quanto tesi a disciplinarne aspetti più specifici, fisiologicamente estranei alla disciplina generale della fonte legislativa (come nel caso della parte relativa al comma 422 e del secondo passo censurato della parte relativa al comma 424), o ad introdurre modifiche ed integrazioni idonee a garantire una maggiore sistematicità e coerenza alla riforma (come nel caso del primo passo censurato della parte relativa al comma 424). Anch'essi, pertanto, sono riconducibili all'esercizio della potestà statale fondata sugli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost. (sentenze n. 202, n. 176 e n. 159 del 2016, n. 50 del 2015); e, da un punto di vista contenutistico, sono in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane disegnato dalla legge n. 56 del 2014, di cui questa Corte ha evidenziato l'armonia con l'architettura costituzionale, con le ricordate sentenze n. 202 e n. 159 del 2016, n. 50 del 2015». La decisione è esaminata in questa sezione sotto la voce *Enti locali*.

2.5.12. “Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)

2.5.12.1. Gli enti operanti per l'ambiente

i) Le Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente

«Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le agenzie [Agenzie regionali e provinciali per la protezione

dell'ambiente (ARPA e APPA)] costituiscono enti tecnico-strumentali, separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo-politico (sentenze n. 132 del 2017, n. 120 del 2010 e n. 356 del 1994), che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica. Esse si situano in una posizione speculare all'ISPRA, al quale spetta però il compito di coordinamento tecnico dei soggetti operanti sul territorio nazionale, e in un rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico (sentenza n. 120 del 2010)". [...] "Questa Corte si è già pronunciata, inoltre, sull'istituzione delle agenzie regionali e provinciali ad opera del d.l. n. 496 del 1993. In quell'occasione, si è avuto modo di precisare che «[i]l nuovo assetto normativo» delinea «una disciplina uniforme, nei tratti essenziali, su tutto il territorio nazionale, sia per le figure organizzative (le agenzie) che per le funzioni dalle stesse esercitate, configurando anche un possibile collegamento e coordinamento tecnico di specifiche attività, nel rispetto della reciproca autonomia delle diverse agenzie. Si è in presenza di principi che assumono i caratteri propri delle norme fondamentali di riforma economico-sociale: profondamente innovativi nel settore della protezione ambientale, di essenziale importanza per la vita della comunità, realizzano, secondo esigenze di carattere unitario, valori espressi dagli artt. 9 e 32 della Costituzione» (sentenza n. 356 del 1994)". Così la sentenza n. **212**.

La sentenza n. **132** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 16 della legge della Regione Molise n. 4 del 2016 che ha previsto l'ampliamento delle attribuzioni dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise (ARPAM), prevedendo l'assegnazione delle funzioni amministrative regionali in materia di ambiente e di energia, nonché di quelle in materia di inquinamento atmosferico e di impianti termici. In via preliminare la Corte ha ricordato che le Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA) sono state istituite da ogni Regione e Provincia autonoma sulla base del d.l. n. 496 del 1993 per lo svolgimento di una serie di attività tecnico-scientifiche connesse all'esercizio delle funzioni pubbliche della protezione dell'ambiente. Il suddetto decreto mira a creare un sistema volto ad assicurare una gestione ispirata a criteri rigorosamente tecnico-scientifici, da tenere separati dall'amministrazione attiva, nonché garantire con carattere unitario valori espressi dagli artt. 9 e 32 Cost., pur nel rispetto delle autonomie regionali e delle relative competenze (sentenza n. 356 del 1994). La disposizione regionale impugnata, al contrario, riconosce all'ARPAM attività di amministrazione attiva che "essendo espressione di discrezionalità amministrativa in senso proprio, comportano una ponderazione degli interessi coinvolti (si pensi alla pianificazione ambientale) e quindi sono soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della politica ambientale". La disciplina regionale, pertanto, si discosta radicalmente dal principio fondamentale contenuto nella normativa statale in questione, con ciò violando l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e compromette l'autonomia che è un requisito qualificante non solo della singola Agenzia ma anche del sistema in generale.

2.5.12.2. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente

i) La procedura di VIA per gli impianti di energia da fonti rinnovabili

La sentenza n. **232** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, concernente il recepimento con modifiche dell'articolo 6 "Attività edilizia libera" del Testo unico dell'edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001). La disposizione estendeva il regime di edilizia libera, senza alcun titolo abilitativo, agli interventi inerenti alla realizzazione degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile. Per tale contenuto essa si poneva in contrasto con gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 – attuativo della direttiva 2009/28/CE – in base ai quali la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti all'autorizzazione unica nonché alla verifica di assoggettabilità a VIA sul progetto preliminare. Sull'argomento la Corte ribadisce gli insegnamenti consolidati: l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della "tutela ambientale" (sentenza n. 215 del 2005; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 234 e n. 225 del 2009); esso rappresenta «nella disciplina statale, 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 (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), comprese la "produzione", il "trasporto" e la "distribuzione nazionale dell'energia" (sentenza n. 88 del 2009)» (sentenza n. 215 del 2015)". Con specifico riguardo alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, la Corte ribadisce che la concorrenza di vari interessi, costituzionalmente rilevanti, interni alla medesima materia della «tutela dell'ambiente», richiede diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento e la cui acquisizione sincronica,

essendo necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale (sentenza n. 267 del 2016); e che, in altri termini, attraverso distinti sub-procedimenti, il legislatore statale ha operato il bilanciamento tra l'intrinseca utilità di simili impianti, che producono energia senza inquinare l'ambiente, e il principio di precauzione attuato mediante la separata verifica che gli stessi impianti non danneggino in altro modo il medesimo ambiente (in tal senso, sentenza n. 267 del 2016). In conclusione, la Corte ribadisce che poiché la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010), il legislatore siciliano ha oltrepassato tale limite alla propria competenza in materia di «urbanistica» e ha invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale.

ii) Le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare

La sentenza n. 114 ha dichiarato non fondate numerose questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Puglia e Veneto avverso la disciplina delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare contenuta nell'art. 1 della legge n. 208 del 2015. In particolare, esse hanno impugnato il comma 239 il quale proroga, per la durata di vita utile del giacimento e nel rispetto degli *standard* di sicurezza e salvaguardia ambientale, i titoli abilitativi già rilasciati per l'esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette; la lett. b) del comma 240, la quale ha abrogato l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, sopprimendo il piano delle aree ivi previsto in cui consentire le attività minerarie; e la successiva lett. c), la quale statuisce che le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare possono svolgersi o con le modalità di cui alla legge n. 9 del 1991 o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una fase di ricerca, per la durata di sei anni, cui segue, in caso di rinvenimento di un giacimento coltivabile, la fase di coltivazione della durata di trent'anni. Innanzitutto, il comma 239 è risultato conforme agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione poiché è stato ricondotto, secondo un criterio di prevalenza, alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Esso incide sul codice dell'ambiente e in particolare sull'art. 6 che concorre a dettare la disciplina in tema di VIA e di VAS, ascrivibile alla materia della tutela ambientale (sentenze nn. 117 del 2015 e 197 del 2014); ed è espressione dell'esercizio in via prevalente della competenza riservata allo Stato in materia di tutela dell'ambiente, in quanto «realizza un bilanciamento non implausibile tra la sua salvaguardia, precludendo l'adozione di nuovi titoli minerari, ed il soddisfacimento di altri interessi rilevanti – quali la piena valorizzazione delle iniziative imprenditoriali in essere, ancora economicamente utili, ed il generale beneficio in termini occupazionali, finanziari e fiscali da esse derivante – attraverso la proroga per la durata di vita utile del giacimento». La stessa disposizione non ha violato l'art. 97 Cost. perché integra una fattispecie di legge-provvedimento che, «con una previsione di contenuto particolare e concreto, incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa». Né ha leso l'art. 3 Cost. poiché, in ossequio a un'interpretazione restrittiva, non ha prorogato i permessi di prospezione e ricerca, pure nei casi in cui, rinvenuto un giacimento, non possa rilasciarsi la concessione di coltivazione. Infatti, se è precluso il rilascio di titoli abilitativi alla coltivazione anche nel caso di avvenuto rinvenimento di idrocarburi, sarebbe stato evidentemente «irragionevole interpretare la disposizione censurata nel senso che, di contro, essa abbia inteso mantenere in vita i permessi che semplicemente consentono prospezione e ricerca – allo stato ancora infruttuose e potenzialmente destinate a rimanere tali (...) – i quali hanno senso logico ed economico solo se potenzialmente suscettibili di condurre al rilascio della concessione di coltivazione». Quanto alla lett. b) del comma 240, esso è stato ritenuto conforme agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. in quanto, sopprimendo il piano delle aree, «il legislatore statale ha sostanzialmente rinunciato all'attrazione in sussidiarietà (...), presupposto per il coinvolgimento regionale attraverso l'intesa», la quale resta necessaria per il rilascio dei titoli abilitativi alle attività minerarie sulla terraferma; nonché all'art. 117, primo comma, Cost., non imponendo la direttiva n. 94/22/CE alcun obbligo di preventiva pianificazione delle aree aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi. Infine, la successiva lett. c) ha resistito alle censure di violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 3 Cost. Sebbene la disposizione sia riconducibile alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», occupandosi dei titoli che abilitano alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi, non si sono ravvisati i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, che implica la sussistenza di una competenza regionale, non riscontrabile con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare. Inoltre, si è osservato che i poteri afferenti alla coltivazione, fondati sul titolo concessorio unico, sono

esercitabili subordinatamente alla scoperta del giacimento poiché si prevede espressamente che la fase di coltivazione segua solo in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile. Pertanto, “in un’ottica acceleratoria e semplificatoria, non è di per sé irragionevole (...) attribuire i poteri *ex ante* solo per il caso in cui effettivamente sia scoperto un giacimento suscettibile di sviluppo, situazione in cui potranno essere concretamente esercitati”.

iii) I progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti in mare

La sentenza n. **170** ha dichiarato illegittimo, per palese irragionevolezza (art. 3 Cost.), il comma 10 dell’art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 che introduceva una deroga al divieto di attività minerarie in mare. La norma, “a fronte del precedente reiterato divieto di attività minerarie nel Golfo di Venezia” fino a quando non fosse definitivamente accertata l’insussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste (art. 8, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008), prevedeva la sperimentazione delle migliori tecnologie nello svolgimento delle attività minerarie nell’area in questione, “connotata da un alto grado di rischio ambientale”, e la consentiva fino a quando l’effetto di subsidenza non si fosse verificato, prevedendone l’interruzione solo in caso di produzione del danno. In tal modo, essa non bilanciava affatto i valori in gioco, sacrificando agli interessi energetici e fiscali quello alla salvaguardia dell’ambiente.

La sentenza ha invece dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 118 e 120 Cost. – dell’art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, il quale introduce “una deroga al divieto di attività minerarie in mare – altrimenti assentibili alla stregua del generale regime giuridico dei titoli abilitativi – in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività” di ricerca e coltivazione di idrocarburi, stabilendo che, al fine di tutelare le risorse nazionali di idrocarburi localizzate nel mare continentale e nei predetti ambiti nonché di valorizzare e provare in campo l’utilizzo delle migliori tecnologie nello svolgimento dell’attività mineraria, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell’ambiente, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, previo espletamento della procedura di valutazione di impatto ambientale che dimostri l’assenza di effetti di subsidenza dell’attività sulla costa, sull’equilibrio dell’ecosistema e sugli insediamenti antropici, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti. La Corte ha chiarito che nella fattispecie “non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica (...) la sussistenza di una competenza regionale” (sentenza n. 114 del 2017). Invero, le Regioni non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (sentenza n. 39 del 2017).

iv) I procedimenti di VIA afferenti ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma

La disciplina della VIA e la relativa procedura “vanno ascritte alla materia della tutela dell’ambiente, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.” (sentenze nn. 114 del 2017, 117 del 2015, 199 del 2014, 221 del 2010). La VIA “è autonoma, ancorché connessa, rispetto al procedimento amministrativo nell’ambito del quale si colloca”; ove pure siano presenti ambiti materiali di spettanza regionale, “deve ritenersi prevalente il citato titolo di legittimazione statale” (sentenze nn. 93 del 2013 e 234 del 2009). “All’identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale conseguono, da un lato, l’impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà (sentenza n. 114 del 2017) e, dall’altro, la spettanza allo stesso del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche ad organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (sentenze nn. 20 del 2012, 234 del 2009, 225 del 2009), “senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio” (sentenza n. 278 del 2010). Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **170** che ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 38, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., in quanto alloca presso organi centrali, sottraendole alle Regioni, le funzioni e le procedure di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma.

La medesima sentenza ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia e Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, primo comma, e 120 Cost. – dell’art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014 il quale prevede un regime transitorio per l’allocazione delle procedure di VIA, disponendo che, per i

procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le Regioni alla data della sua entrata in vigore, concernenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, la Regione presso cui è stato avviato il procedimento lo conclude entro il 31 marzo 2015 ovvero, in caso di inutile decorso del termine, trasmette la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico. La norma, attinente alla disciplina della VIA, è stata ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, con conseguente esclusione della possibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà (sentenza n. 114 del 2017) e attribuzione al legislatore nazionale del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche presso organi centrali, ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio. La previsione transitoria del trasferimento in sede statale delle procedure di VIA non tempestivamente definite presso le Regioni è stata ritenuta espressiva di una "generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il celere svolgimento del procedimento autorizzatorio" (sentenze nn. 383 e 336 del 2005). L'art. 118 Cost. legittima "anche la previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente" (sentenze nn. 249 del 2009 e 43 del 2004). Inoltre, le funzioni e le procedure di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma sono state allocate presso organi centrali, in applicazione dell'art. 118 Cost., dal precedente comma 3, "onde soddisfare le esigenze unitarie che permeano l'intera disciplina dettata (...) nel settore energetico in considerazione". L'avocazione delle procedure non tempestivamente esaurite dalle Regioni dopo l'avvenuta assunzione in via ordinaria delle relative funzioni da parte dello Stato ha trovato il proprio fondamento nell'art. 118 Cost. senza violare l'art. 120 Cost., il quale riguarda la diversa fattispecie di sostituzione statale nell'esercizio di una competenza di spettanza regionale. Invero, quando si applica il principio di sussidiarietà, "quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti. (...) la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito" (sentenza n. 303 del 2003). Né è stato ritenuto rilevante in contrario l'insegnamento (sentenze nn. 249 del 2009 e 43 del 2004) secondo cui "non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare (...) l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari". Fermo restando che "la fattispecie in esame si colloca al di fuori della portata applicativa dell'art. 120 Cost.", essa riguarda un ambito di competenza non regionale ma esclusivo del legislatore statale, il quale, "in materia di tutela dell'ambiente, si riappropria della procedura di VIA, coerentemente con quanto previsto a regime dal precedente comma 3". L'attrazione delle funzioni "non attinge al livello locale, ma a quello regionale, presso il quale erano allocate prima dell'accentramento; (...) l'avocazione avviene per esigenze unitarie nazionali di sfruttamento delle risorse energetiche. Infatti, la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore" (sentenza n. 6 del 2004). Infine, l'asserito aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale imputato alla norma è stato valutato quale mero inconveniente di fatto, inidoneo ad introdurre il giudizio di legittimità, in quanto non direttamente riferibile alla previsione legislativa ma ricollegabile a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione, non involgenti, perciò, un problema di costituzionalità (sentenze nn. 114 del 2017, 157 del 2014, 270 e 117 del 2012, 295 del 1995; ordinanze nn. 158 del 2014 e 362 del 2008).

Ancora, la sentenza n. 170 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014 (sostituito dal già scrutinato art. 1, comma 240, lett. c, della legge n. 208 del 2015), impugnato dalla Regione Veneto, in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto – prevedendo che le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte a seguito del rilascio di

un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, le fasi di coltivazione e di ripristino finale – avrebbe irragionevolmente superato la necessaria duplicità dei titoli abilitativi alla ricerca e alla coltivazione. Nel riprendere talune affermazioni della sentenza n. 114 del 2017, la Corte ha ribadito che, “in un’ottica acceleratoria e semplificatoria, non è di per sé irragionevole [...] attribuire i poteri *ex ante* solo per il caso in cui effettivamente sia scoperto un giacimento suscettibile di sviluppo, situazione in cui potranno essere concretamente esercitati” e che “l’eventuale difficoltà di specificazione delle aree interessate dal programma generale di lavori sulla base del quale rilasciare il titolo concessorio unico, preteso indice di irragionevolezza, costituisce un mero inconveniente di fatto”.

La medesima sentenza ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Veneto, Abruzzo, Marche e Puglia in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120 Cost. – dell’art. 38, comma 6, lett. a) e b), del d.l. n. 133 del 2014, il quale stabilisce che il titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi è accordato – con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Regione o la Provincia autonoma territorialmente interessata, per le attività da svolgere in terraferma, sentite la Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie e le Sezioni territoriali dell’Ufficio nazionale minerario idrocarburi e georisorse – a seguito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita conferenza di servizi, nel cui ambito è effettuata anche la valutazione ambientale preliminare del programma complessivo dei lavori, espressa, entro sessanta giorni, con parere della Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell’ambiente. La lett. a), attinente alla disciplina della VIA, è stata ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, con conseguente esclusione della possibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà e attribuzione al legislatore nazionale del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche presso organi centrali, ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio. Quanto alla lett. b), sebbene sia “astrattamente riconducibile alla materia concorrente produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, occupandosi dei titoli che abilitano alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi”, non si sono ravvisati i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica la sussistenza di una competenza regionale. Le Regioni, infatti, non hanno alcuna competenza per le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (sentenza n. 39 del 2017): ciò giustifica la discriminazione tra attività minerarie sulla terraferma, per le quali soltanto il rilascio del titolo concessorio è subordinato all’intesa con la Regione, e le omologhe attività in mare.

Infine, la sentenza n. 170 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Abruzzo e Veneto in riferimento agli artt. 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120 Cost. – dell’art. 38, comma 8, del d.l. n. 133 del 2014 che prevede termini e modalità di applicazione ai titoli abilitativi all’esercizio delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma rilasciati dopo l’entrata in vigore del codice dell’ambiente nonché ai procedimenti ancora in corso delle disposizioni contenute nei precedenti commi 4 (regime transitorio dei procedimenti di VIA), 5 (titoli abilitativi), 6 (titolo concessorio unico) e 6-*bis* (sottoposizione a procedura di VIA). La censurata disposizione è stata ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, con conseguente impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà.

v) *Gli interventi edilizi nei siti di «Natura 2000» e nei parchi*

La sentenza n. 232 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, comma 4, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, promossa dal Governo nella parte in cui, disponendo il recepimento con modifiche dell’articolo 23-*bis* del t.u edilizia, consentirebbe di avviare alcuni interventi edilizi, ricadenti nei siti di «Natura 2000» e nei parchi, decorsi semplicemente trenta giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), in mancanza della comunicazione da parte dello sportello unico dell’avvenuta acquisizione degli atti di assenso, anche nei casi in cui l’intervento abbia necessità di acquisire preventivamente la Valutazione di Incidenza (VINCA). Il Governo censura la norma in quanto, eccedendo dalle competenze statutarie, la Regione avrebbe configurato una modalità di superamento dei pareri mediante silenzio-assenso, in contrasto con gli obblighi comunitari e statali. La Corte - dopo aver illustrato la normativa statale a tutela dell’habitat (art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997), adottata in attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla

conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (cosiddetta direttiva Habitat), nonché della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (cosiddetta direttiva Uccelli) - ricorda la consolidata giurisprudenza secondo cui: «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di “Natura 2000”, contenuta nell’art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, rientrando nella competenza esclusiva statale» (sentenza n. 195 del 2017). Considerato anche che «[l]a legislazione statale [...] attua quanto disposto dalla normativa dell’Unione, in base alla quale VIA e VINCA debbono precedere l’avvio dell’attività» sentenza n. 117 del 2015, non residua «alcuno spazio per il legislatore regionale che gli permetta di apportare deroghe alla natura preventiva di tali istituti (sentenze n. 28 del 2013 e n. 227 del 2011)» (sentenza n. 117 del 2015). Ciò vale anche per le Regioni ad autonomia speciale, che siano titolari di competenze legislative statutarie esclusive, come nel caso della Regione siciliana. Esse sono, infatti, comunque tenute a rispettare la disciplina statale in materia, che costituisce «un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010), anche ove si tratti, appunto, di competenze esclusive». Ciò posto, la Corte osserva che nella specie, tuttavia, la Regione siciliana non ha varcato tale limite. Infatti, la norma deve essere interpretata – peraltro in linea con l’art. 23-bis del t.u. edilizia oggetto di recepimento e secondo una lettura sistematica e coerente delle disposizioni di cui si compone lo stesso art. 11 della legge regionale n. 16 del 2016 – nel senso che essa non esclude, ma anzi presuppone la previa acquisizione dell’esito positivo della Valutazione di Incidenza degli interventi realizzati nei siti «Natura 2000». La previsione del comma 4, in base alla quale, decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA, possono essere iniziati i lavori anche nei siti «Natura 2000» e nei parchi, infatti, implica il rispetto di quanto prescritto dai commi 1 e 2, e cioè che o siano stati già adottati gli atti di assenso (e quindi sia stata già effettuata positivamente la Valutazione di Incidenza per gli interventi nei siti «Natura 2000») o che, ove quest’ultima sia richiesta contestualmente con la presentazione della SCIA, debba comunque attendersi, per l’avvio dei lavori, la comunicazione preventiva da parte dello sportello unico dell’avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso, alla stregua di quanto statuito al comma 2 del medesimo art. 11 della l. reg. n. 16 del 2016. Deve essere, dunque, esclusa la violazione dell’art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost.

vi) L’autorizzazione paesaggistica per i campeggi

La sentenza n. 246 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, nella parte in cui, sostituendo l’art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13 del 1993 (recante la disciplina dei complessi turistico-ricettivi all’aria aperta), prevede che non costituiscono attività rilevanti ai fini paesaggistici le installazioni «quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili», anche se «collocate permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate». La Corte ritiene che la questione sia in larga misura sovrapponibile a quella decisa con la sentenza n. 189 del 2016, in cui ha ritenuto dirimente la considerazione che la disposizione impugnata fosse intervenuta nell’ambito materiale della «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», di esclusiva competenza statale. Al riguardo, la Corte chiarisce: «Il potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall’art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente. Spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell’autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell’ambiente. L’autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2008), che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell’ambiente (sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto). La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall’intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l’irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all’apprezzamento che compete alla legislazione statale».

vii) La VINCA per gli interventi negli habitat naturali di importanza comunitaria (Natura 2000)

La disciplina della “valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di Natura

2000, contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie" (sentenza n. 38 del 2015). In base al principio per cui "le Regioni non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva (sentenza n. 104 del 2008)", l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale non è sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, "neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente" (sentenza n. 67 del 2011). Seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale, "deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale" (sentenza n. 234 del 2009). Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 195 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, commi terzo e quarto, 118 e 120 Cost. – dell'art. 1, comma 363, primo periodo, della legge n. 208 del 2015 che, al fine di rilanciare le spese per investimenti degli enti locali, attribuisce ai Comuni con più di 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, il compito di effettuare le valutazioni di incidenza ambientale di taluni interventi minori (manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20 per cento dell'esistente, opere di sistemazione esterne, realizzazione di pertinenze e volumi tecnici). Il contenuto precettivo della disposizione e il contesto normativo di riferimento hanno palesato che "l'ambito materiale interessato è quello della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" rimesso alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la quale prevale, nell'intreccio di competenze, su altre materie oggetto di potestà concorrente e residuale. Inoltre, la delibera della Giunta regionale n. 2299 del 2014, adottata sulla base della disciplina statale, "non individua uno specifico soggetto competente alla valutazione di incidenza ambientale, ma la rimette, senza ulteriori specificazioni, all'autorità che provvede all'approvazione del piano, progetto o intervento. Ne consegue che mentre nei casi in cui i piani, progetti o interventi sono assoggettati anche a VIA l'autorità competente alla valutazione di incidenza è l'autorità competente per la VIA, normalmente la Regione (...); negli altri casi occorre individuare il soggetto competente, distinguendo, ad esempio, tra piani urbanistici, che sono soggetti all'approvazione regionale (e dunque per la VINCA sarà competente la Regione), e singoli progetti o interventi per i quali non è prevista l'approvazione regionale, come nel caso di progetti volti ad ottenere il permesso di costruire (...), per i quali competente all'approvazione è il Comune". La norma, contemplando interventi rimessi all'approvazione comunale, "rispetta pienamente le competenze della Regione e dell'ente locale".

viii) La procedura di VIA per la realizzazione di strade extraurbane secondarie

La sentenza n. 218 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, a far tempo dal 31 luglio 2007, dell'art. 7 comma 2, della legge della Regione Veneto n. 10 del 1999, nella parte in cui esclude dalla procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale le strade extraurbane secondarie di dimensioni pari o inferiori a 5 km. In via preliminare, la Corte ha ricordato che la tutela dell'ambiente non può essere identificata "con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di materia trasversale" che implica, di per sé stessa, l'esistenza di "competenze diverse che ben possono essere regionali". In tale ambito, pur rimanendo riservato allo Stato "il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale", non è esclusa la possibilità per le Regioni di intervenire per la cura "di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (così sentenza n. 407 del 2002)", senza, però, potere "apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale". La normativa censurata è stata ritenuta in contrasto di quanto previsto dalla normativa statale in tema di verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale. Infatti, l'art. 23, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 152 del 2006, prevede il c.d. *screening* – consistente nella procedura finalizzata a valutare, in via preliminare, se un progetto può determinare impatti negativi e significativi sull'ambiente – per tutti i progetti richiamati dall'articolo menzionato, tra cui, appunto, le strade extraurbane secondarie, senza consentire esenzioni *a priori* e in via generale, fondate esclusivamente su parametri dimensionali anche se giustificate "dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso (così sentenza n. 127 del 2010)". In considerazione del fatto che la normativa statale è entrata in vigore in data 31 luglio 2007, è stata dichiarata l'illegittimità sopravvenuta della normativa regionale censurata solo a partire da questa data. Infatti, il Codice dell'ambiente (art. 50 del d.lgs. n. 152 del 2006) ha imposto il tempestivo adeguamento degli

ordinamenti regionali entro il termine di centoventi giorni dalla pubblicazione del decreto avvenuta in data del 29 aprile 2006, mentre l'entrata in vigore delle altre disposizioni del decreto, quindi anche del citato art. 23, sono state differite proprio alla data del 31 luglio 2007, momento in cui è sorto il contrasto tra la normativa regionale impugnata e il precetto statale.

2.5.12.3. Le acque

i) La gestione unitaria dei servizi pubblici locali e la definizione degli ambiti territoriali ottimali

La sentenza n. **173** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., degli artt. 1, commi 1 e 2, e 2 della legge della Regione Liguria n. 17 del 2015 che, modificando la legge regionale n. 1 del 2014 e relativi allegati, ha introdotto nel territorio della provincia di Savona un terzo ambito territoriale ottimale (ATO), di dimensione *sub*-provinciale. In via preliminare, la Corte ha ricordato che per propria costante giurisprudenza la disciplina degli ambiti territoriali ottimali attraverso i quali viene gestito il servizio idrico integrato è riconducibile alla competenza statale in materia sia di «tutela dell'ambiente» sia di «tutela della concorrenza» (sentenze n. 32 del 2015, n. 62 del 2012). Infatti, spetta allo Stato la regolamentazione del regime dei servizi pubblici locali, sia per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato sia per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio (da ultimo, sentenza n. 160 del 2016). Con riferimento specifico al Servizio idrico integrato, poi, la Corte ha evidenziato che la competenza in materia di tutela della concorrenza consente allo Stato di intervenire per “superare situazioni di frammentazione e [...] garantire la competitività e l'efficienza del settore (sentenze n. 32 del 2015 e n. 325 del 2010)” e che nella ricerca della dimensione ottimale dell'ATO, all'interno del quale viene erogato il servizio, è possibile identificare “l'estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione, favorendo l'apertura del mercato in una prospettiva competitiva (sentenza n. 160 del 2016 e, in senso conforme, sentenza n. 134 del 2013)”. Alla luce di tali considerazioni preliminari, la Corte ha concluso ravvisando il contrasto tra la disposizione regionale censurata e la normativa statale che – nel riconoscere alla Regione la possibilità di modificare la dimensione degli ATO – richiede, di regola, che essa non sia inferiore a quella del territorio provinciale. Infatti, seppur sono in astratto ammesse ipotesi derogatorie a tale regola, esse comunque devono avvenire a seguito di un particolare modulo procedimentale, secondo criteri fissati dallo stesso legislatore e con adeguata motivazione, tutte condizioni non ravvisabili nel caso di specie.

ii) La regolamentazione dei corsi d'acqua tombinati in contesto urbano

La sentenza n. **77** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, che consente alla Giunta regionale di individuare, sulla base di specifici criteri attuativi, corsi d'acqua o loro tratti, che presentano almeno le caratteristiche di sottendere bacini idrografici di modeste dimensioni, prevalentemente tombinati, ricadenti in contesti urbanistico-edilizi di tessuto urbano consolidato. Per la Corte la norma impugnata è compatibile con la disciplina statale posta a tutela dell'ambiente, in particolare con quanto previsto dagli artt. 74, comma 2, lett. f), e 75, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto integra, e non deroga, la suddetta normativa, essendo diretta ad individuare ed inserire nel reticolo idrografico regionale corpi idrici che, altrimenti, sfuggirebbero ad una opportuna classificazione.

iii) L'equilibrio del bilancio idrico e l'obbligo di denuncia dei pozzi

La sentenza n. **229** ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 19 della legge siciliana n. 20 del 2016 che differiva dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2017 il termine per la denuncia dei pozzi previsto dall'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 275 del 1993. La Corte ha rammentato che, posto il carattere demaniale di tutte le acque superficiali e sotterranee, l'assegnazione a terzi e la selezione degli impieghi è disposta mediante concessione di derivazione. “Poiché la diversione delle acque dal loro corso naturale, ai fini produttivi, irrigui, industriali e civili, ne modifica i caratteri fondamentali, il rilascio della concessione è subordinato all'accertamento che la derivazione non pregiudichi il raggiungimento degli obiettivi di qualità e che venga comunque garantito l'equilibrio del bilancio idrico (...). L'autorità concedente deve inoltre tenere conto della pianificazione dello sfruttamento della risorsa idrica”, imperniato sui piani di tutela delle acque, di bacino distrettuale e di gestione. L'art. 10 del d.lgs. n.

275 del 1993 “è stato introdotto nell’ambito di un generale intervento di riordino delle concessioni di acque pubbliche, avente la finalità di riconsiderare complessivamente gli equilibri tra gli usi dell’acqua, tenuto conto della moltiplicazione delle estrazioni, anche abusive”. L’obbligo di denuncia dei pozzi “rientra tra le misure poste a salvaguardia e difesa della quantità delle acque esistenti in ciascun distretto idrografico, in modo da assicurare l’equilibrio fra la disponibilità delle risorse idriche reperibili e i fabbisogni per gli usi diversificati della risorsa stessa. Infatti, per predisporre adeguatamente il piano di tutela e assicurare l’equilibrio del bilancio idrico, le autorità concedenti devono poter procedere al censimento di tutte le utilizzazioni in atto nel medesimo corpo idrico”. Il legislatore statale “ha seguito un approccio innovativo e globale alla regolazione della materia, orientato non solo alla diretta salvaguardia dell’acqua in quanto tale, ma al governo della risorsa idrica con l’obiettivo di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato, equo ed integrato, ai fini della più generale tutela dell’ambiente e degli ecosistemi ad essa correlati. Sotto il secondo aspetto, rileva l’importanza vitale della risorsa idrica, essenziale sia per il consumo umano che per la funzione di ausilio alla vita di tutte le specie animali e vegetali. L’indicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell’acqua risponde dunque a un interesse unitario che esige un’attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale e non tollera discipline differenziate nelle sue diverse parti. Le istanze oggetto di dialettica e di bilanciamento nelle scelte ad essa relative – fabbisogno idrico, tutela dei corpi idrici e degli ecosistemi, biodiversità, necessità produttive dell’economia idrodipendente – non possono infatti che essere ponderate unitariamente con un’operazione che solo il legislatore statale può compiere. In questo contesto devono essere qualificate come norme fondamentali delle riforme economico-sociali non solo le disposizioni statali direttamente espressive del descritto modello regolatorio in tema di tutela delle acque, ma anche le previsioni, solo apparentemente di dettaglio, che siano collegate alle prime da un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione”. Pertanto, alla norma statale che ha imposto la denuncia dei pozzi in uso, sono stati riconosciuti, per l’“importanza decisiva per la tutela quantitativa della risorsa idrica e per la pianificazione della sua utilizzazione”, contenuto e funzione di “norma fondamentale di riforma economico-sociale” idonea a vincolare anche la potestà legislativa primaria della Regione siciliana in materia di acque pubbliche. La denunciata proroga, consentendo la prosecuzione di prelievi incontrollati per un ulteriore lungo periodo di tempo, interferiva con il corretto funzionamento degli strumenti pianificatori, autorizzatori, sanzionatori, di vigilanza e controllo e comprometteva le azioni di risanamento dei corpi idrici. Inoltre, il differimento del termine equivaleva all’introduzione di una “surrettizia e generalizzata forma di condono delle estrazioni abusive” perpetrate sul territorio siciliano, vanificando l’azione di controllo e repressione delle autorità preposte, con il rischio di alimentare ulteriormente il fenomeno dell’abusivismo.

2.5.12.4. La gestione dei rifiuti

i) Le agevolazioni fiscali per scarti e sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio dei rifiuti

La “disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di competenza esclusiva statale (...) anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali” (sentenze nn. 67 del 2014, 285 del 2013, 54 del 2012, 244 del 2011, 225 e 164 del 2009, 437 del 2008). Pertanto, “la disciplina statale costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull’intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino” (sentenze nn. 180 e 58 del 2015, 314 del 2009, 62 del 2008, 378 del 2007). “Con specifico riferimento alla disciplina tributaria in materia di rifiuti”, la Corte ha affermato che “la riserva di legge statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., deve essere applicata nell’accezione che consenta di preservare il bene giuridico ambiente dai possibili effetti distorsivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna Regione”, sicché “una disciplina unitaria rimessa in via esclusiva allo Stato è all’evidenza diretta allo scopo di prefigurare un quadro regolativo uniforme degli incentivi e disincentivi inevitabilmente collegati alla imposizione fiscale, tenuto conto dell’influenza dispiegata dal tributo (i cosiddetti effetti allocativi) sulle scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti e della loro attitudine a ripercuotersi, per l’oggetto stesso dell’attività esercitata da tali imprese, sugli equilibri

ambientali”. I descritti orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **85** che ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 7, comma 8, della legge pugliese n. 38 del 2011, nella parte in cui prevedeva che agli scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applicasse l’aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi, così precludendo l’applicazione dell’aliquota ridotta (il 20 per cento dell’ecotassa) stabilita dall’art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995. Infatti, “alle regioni non è consentito di derogare alla disciplina statale in materia di agevolazioni fiscali per scarti e sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio dei rifiuti” poiché l’imposizione di aliquote differenziate “vanificherebbe la tutela uniforme dell’ambiente che lo Stato intende assicurare sull’intero territorio nazionale con la previsione di incentivi fiscali ai processi di riciclaggio e recupero dei rifiuti, in modo da premiare il deposito in discarica di ciò che residua, non più riutilizzabile, da tali processi”.

2.5.12.5. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico

i) Il divieto di disturbo delle specie animali nelle aree protette regionali e lo svolgimento di attività cinofile

La sentenza n. **74** ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost., l’art. 4 della legge abruzzese n. 11 del 2016 che autorizzava lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l’anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali. La censurata disciplina, benché introdotta al dichiarato fine di incrementare il turismo cinofilo e, dunque, ascrivibile alla competenza regionale residuale in materia di turismo, era idonea ad incidere sulla materia ambientale e sulla tutela dell’ecosistema e avrebbe dovuto rispettare i livelli minimi uniformi di protezione prescritti dal legislatore nazionale. In particolare, l’art. 21 della legge n. 157 del 1992 vieta l’esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali. Posto che “l’addestramento dei cani va ricondotto alla materia della caccia, in quanto strumentale all’esercizio venatorio” (sentenze nn. 303 del 2013 e 350 del 1991), ed è sottoposto alla medesima disciplina, la possibilità del suo svolgimento all’interno delle aree regionali protette – determinata dal fatto che la norma in esame non escludeva, dalle attività cinofile autorizzate, quelle riferite ai cani da caccia – ha violato il suddetto divieto, incidendo sulla tutela minima garantita dalla normativa nazionale di protezione della fauna. La lesione della competenza legislativa dello Stato in materia ambientale è stata rilevata anche in riferimento alla legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991 il cui art. 11 demanda la disciplina delle attività consentite all’interno dei parchi ad apposito regolamento adottato dall’ente parco nel rispetto, tra gli altri, del divieto di danneggiare e disturbare le specie animali. L’osservanza di tale divieto si impone anche per i parchi regionali in forza del successivo art. 22, costituendo uno *standard* minimo di tutela ambientale derogabile solo previa valutazione dell’ente parco, “soggetto preposto alla salvaguardia dell’area protetta, in quanto tecnicamente competente”. “La presenza sistemica di animali estranei all’habitat locale”, autorizzata direttamente dal legislatore abruzzese, a prescindere dalla valutazione dell’ente parco, ha perciò integrato la violazione del divieto e determinato il paventato disturbo dell’ecosistema e della fauna. La pronuncia si è allineata alle statuizioni della sentenza n. 44 del 2011 che aveva sanzionato disposizioni campane concernenti lo svolgimento di attività (l’addestramento di cani, non solo da caccia, e le prove zootecniche) suscettibili di interagire con l’habitat e l’istituzione (da parte di Comuni compresi nel territorio dei parchi, con la cooperazione solo eventuale degli organi del parco) di aree cinofile adibite all’addestramento ed allenamento dei cani. Infatti, lo svolgimento di attività che, pur riconducibili alle esigenze di sviluppo economico del territorio, determinano un particolare afflusso di persone e di animali nel territorio del parco, doveva essere rimesso alla regolamentazione tecnica dell’ente preposto all’area protetta (sentenza n. 108 del 2005). Né il vizio di illegittimità della legge abruzzese è stato ritenuto superabile dalla delimitazione temporale e spaziale delle attività, autorizzate per otto mesi l’anno e su una quota parte dell’area protetta, poiché “il legislatore statale non distingue, all’interno delle aree protette, sottozone in relazione alla specifica attività esercitabile, ma prescrive un indistinto sistema di protezione, quale livello minimo di tutela ambientale, in cui è incluso il divieto di disturbo delle specie animali in tutta l’area, derogabile soltanto a seguito della valutazione dell’ente parco. Peraltro, tale divieto di disturbo, in riferimento ad alcuni animali protetti che popolano i parchi abruzzesi, quali il lupo, l’orso bruno e il camoscio, trova puntuale corrispondenza, senza possibilità di deroghe”, nell’art. 8 del d.P.R. n. 357 del 1997, recante attuazione della direttiva n. 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. La presenza, autorizzata con legge, di cani, estranei all’habitat tutelato, all’interno dei

parchi e delle riserve regionali è così risultata lesiva degli obblighi comunitari e dei livelli minimi di tutela ambientale prescritti dal legislatore statale.

ii) L'immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali

“Riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, in materia ambientale e di protezione della fauna, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che ove la materia tutela dell'ambiente non sia contemplata negli statuti di autonomia, ciò determina che quanto non rientri nelle specifiche competenze delle Province autonome rifluisca nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale” (sentenze nn. 288 del 2012, 151 del 2011 e 387 del 2008). “Relativamente all'immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali”, si è inoltre affermato che “la disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica. Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una tutela piena ed adeguata dell'ambiente, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela” (sentenze nn. 288 del 2012 e 30 del 2009). “A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, ove lo ritengano opportuno, di definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali” (sentenze nn. 151 del 2011 e 30 del 2009). I descritti insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 98 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 72, comma 1, della legge friulana n. 4 del 2016 il quale, al fine di valorizzare la pesca sportiva, prevedeva la possibilità di autorizzare l'immissione nei corpi idrici naturali e artificiali di esemplari di specie ittiche autoctone e alloctone. L'introduzione, la reintroduzione e il ripascimento delle specie ittiche sono regolate dall'art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003, in attuazione della direttiva *Habitat* che richiede agli Stati membri di valutare l'opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione, sia di regolamentare, ed eventualmente vietare, le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli *habitat* o delle specie autoctone. Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza, consentendo la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida del Ministero dell'ambiente, e vietando espressamente e in via generale la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie non autoctone (sentenza n. 30 del 2009). Con riguardo all'immissione delle specie autoctone, l'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 357 richiede alle Regioni e alle Province autonome di avviare un'attività istruttoria che coinvolga gli enti interessati, al fine di prevedere l'introduzione e la reintroduzione di esemplari delle stesse, dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente e presentando allo stesso uno studio per evidenziare che l'introduzione di dette specie contribuisca a ristabilirle in uno stato di conservazione soddisfacente. La Regione non ha tenuto conto di tali procedure e ha dettato una normativa rivolta alla valorizzazione della pesca sportiva, discostandosi dagli obiettivi perseguiti dalla legislazione statale, tesi alla conservazione delle specie a rischio.

iii) I limiti alla disciplina regionale dell'attività venatoria

“Pur costituendo la caccia materia affidata alla competenza legislativa residuale della Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., 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. 2 del 2015, 278 del 2012, 151 del 2011, 315 del 2010). “Quando tali regole sono contenute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (...), che in larga parte le racchiude, la normativa regionale in contrasto con le corrispondenti disposizioni statali invade la sfera di competenza legislativa dello Stato ed è perciò costituzionalmente illegittima”. Così la sentenza n. 139 che ha giudicato illegittime, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., talune disposizioni in materia di caccia della legge ligure n. 29 del 2015, incidenti sulla legge regionale n. 29 del 1994. In particolare, l'art. 88 determinava direttamente l'arco temporale durante il quale sono permessi l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, ponendosi in contrasto con gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 i quali prevedono che tale arco temporale debba essere stabilito nel piano faunistico-venatorio, con conseguente divieto di ricorrere a una legge-provvedimento (sentenza n. 193 del 2013). La prescrizione statale “assicura garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare

anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici" ed esprime un'inderogabile regola di tutela ambientale. L'art. 89, comma 1, permetteva che, a certe condizioni e nel rispetto del limite di quindici giornate per stagione venatoria, la caccia fosse esercitata in altra forma rispetto a quella per la quale si era optato. L'art. 12 della citata legge statale prescrive, invece, che la caccia sia praticata in via esclusiva in una delle seguenti tre forme: vagante in zona Alpi; da appostamento fisso; nelle altre forme consentite dalla legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata. Detta norma, "volta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, può essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela" (sentenze nn. 278 e 116 del 2012). L'art. 92 consentiva ai conduttori di cani da caccia di recuperare i capi feriti, facendo uso delle armi, anche fuori degli orari previsti per la caccia e nelle giornate di silenzio venatorio. Per contro, ai sensi dell'art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992, l'abbattimento e la cattura della fauna selvatica con l'uso delle armi costituiscono esercizio venatorio e il successivo art. 21, comma 1, lett. g), vieta il trasporto di armi da sparo per uso venatorio che non siano scariche e in custodia nei giorni non consentiti per l'esercizio venatorio. È così formulata l'inderogabile regola che, quando l'esercizio venatorio è precluso, esclude l'introduzione di armi in forme potenzialmente idonee all'uso; tale regola appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (sentenza n. 2 del 2015). L'art. 93 permetteva di ricorrere ai piani di abbattimento della fauna selvatica anche quando l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) non avesse preventivamente verificato l'inefficacia dei metodi ecologici. L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 stabilisce, invece, una "rigida subordinazione dei piani di abbattimento alla preventiva utilizzazione dei metodi ecologici su parere dell'Istituto", ammettendo l'abbattimento solo se l'ISPRA ha verificato l'inefficacia dei suddetti metodi. Per la giurisprudenza costituzionale, la normativa statale, in quanto preordinata alla preservazione della fauna, è inderogabile da parte della legislazione regionale (sentenza n. 278 del 2012) e l'intervento dell'ISPRA ha particolare valore allo scopo di garantire l'osservanza di livelli minimi e uniformi di protezione ambientale (sentenza n. 107 del 2014). La norma ligure non assicurava la priorità del metodo ecologico rispetto al piano di abbattimento, parificando l'uno e l'altro strumento, senza fare riferimento alle verifiche demandate all'ISPRA. Lo stesso art. 93 consentiva, infine, l'attuazione dei piani di abbattimento da parte di cacciatori riuniti in squadre validamente costituite, nonché cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore. Invero, l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 non permette ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento, a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano. L'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione, è tassativo e una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (sentenze nn. 107 del 2014 e 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012).

La sentenza n. 174 ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., degli artt. 65, 66, commi 1 e 2, 69, comma 2, e 71 della legge della Regione Veneto n. 18 del 2016 che prevedevano varie modifiche alla legge regionale n. 50 del 1993. Le predette disposizioni contenevano varie previsioni in tema di caccia, con particolare riferimento alle regole sulla forma di esercizio di tale pratica, alla facoltà di esercitare l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria, per trenta giorni, in tutti gli ambiti territoriali di caccia, alla determinazione delle zone e dell'arco temporale durante il quale svolgere l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, alle modalità e agli strumenti con cui procedere al recupero della fauna selvatica ferita o abbattuta, alle misure per il contenimento del cormorano. La Corte, dopo aver ricordato che per costante giurisprudenza costituzionale la materia della caccia rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ha sottolineato, tuttavia, come queste ultime sono tenute a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992. Tale normativa, infatti, posta a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema, "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)", con la conseguenza che i livelli di tutela da essa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017). Con riferimento specifico alle disposizioni regionali censurate, la Corte ha ravvisato, invece, la violazione del parametro costituzionale evocato, in quanto le medesime disposizioni contenevano previsioni in contrasto con quanto stabilito dalla normativa statale in materia senza contenere una disciplina volta a innalzare il livello di tutela previsto dalla disciplina statale (sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012). Con la medesima decisione, poi, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 68, comma 1, della legge della

Regione Veneto n. 18 del 2016 che, nel regolare gli ambiti territoriali di caccia, ha stabilito i criteri di composizione del comitato direttivo dei comprensori alpini. In particolare, non è stato ravvisato alcun contrasto con la disciplina statale contenuta nell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, in quanto ha preservato la rappresentanza delle associazioni agricole, ambientaliste e venatorie, introducendo, quale unico elemento innovativo, la presenza negli stessi anche dei rappresentanti di associazioni venatorie riconosciute a livello regionale (in aggiunta a quelli nazionali), mantenendo i medesimi requisiti richiesti dalla norma statale quanto a profili organizzativi e istituzionali. La Corte, infatti, dopo aver ribadito che la competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di caccia deve essere esercitata rispettando i livelli di tutela garantiti dalla legislazione statale fissati dalla legge n. 157 del 1992 (*ex plurimis*, sentenze n. 2 del 2015, n. 142 del 2013), ha concluso ritenendo che la normativa regionale impugnata costituisce attuazione del principio generale fissato dalla legge statale, il quale consente appunto che la composizione dei comitati direttivi dei comprensori alpini sia oggetto di una regolamentazione specifica e valorizza la necessità di una conoscenza specifica di tali territori e delle tradizioni e consuetudini locali, in quanto strumentali rispetto allo scopo di proteggere la fauna e di disciplinare l'attività venatoria.

iv) Il prelievo venatorio in deroga (riserva al procedimento amministrativo)

La sentenza n. **260** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia n. 28 del 2015 che ha autorizzato il prelievo venatorio in deroga dello *sturnus vulgaris* per la stagione venatoria 2015-2016, direttamente con norma legislativa, piuttosto che con atto amministrativo secondo quanto prescritto dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992. In via preliminare, la Corte ha ricordato che “la selezione delle specie cacciabili compete al legislatore statale poiché implica ‘l’incisione di profili propri della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002)’ (sentenza n. 20 del 2012)” e che “il bene ambiente afferisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 617 del 1987)”. Nell’ambito di tale sua esclusiva competenza, il legislatore statale ha previsto (per effetto del combinato disposto dell’art. 18 della legge n. 157 del 1992 e del dPCM 21 marzo 1997) che lo *sturnus vulgaris* non può essere oggetto di prelievo venatorio se non per effetto del provvedimento amministrativo di cui all’art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, da adottarsi a seguito di un particolare *iter* procedimentale con il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, tra cui anche l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), competente a rilasciare un parere preventivo. La previsione regionale, quindi, “viola il disposto della legge statale, non solo per la previsione di un diverso procedimento, ma proprio per il fatto di interporre rispetto al provvedimento amministrativo di deroga previsto dalla norma statale”. Più in particolare, “il ricorso ad una fonte primaria da parte della Regione determina il venir meno dell’obbligo di motivazione della deroga, l’assenza di controllo preventivo, la sostituzione dei soggetti deputati all’espressione dei pareri tecnici e la preclusione del ‘potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992; potere di annullamento finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale’ (sentenza n. 250 del 2008)”.

2.5.12.6. I beni culturali e paesaggistici

i) Il principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio

La sentenza n. **50** ha, tra l’altro, dichiarato l’illegittimità costituzionale – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all’art. 145, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42 del 2004) – dell’art. 2, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 11 del 2015, che subordinava la pianificazione territoriale di livello regionale ai piani di bacino e ai piani per le aree protette. La previsione regionale, infatti, si pone in evidente contrasto con il contrario principio, dettato dal citato art. 145, comma 3, di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale posti dalle normative di settore.

ii) L’autorizzazione paesaggistica per i campeggi

La sentenza n. **246** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 129, della legge della

Regione Campania n. 4 del 2011, nella parte in cui, sostituendo l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13 del 1993 (recante la disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta), prevede che non costituiscono attività rilevanti ai fini paesaggistici le installazioni «quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili», anche se «collocate permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate». La Corte ritiene che la questione sia in larga misura sovrapponibile a quella decisa con la sentenza n. 189 del 2016, in cui ha ritenuto dirimente la considerazione che la disposizione impugnata fosse intervenuta nell'ambito materiale della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di esclusiva competenza statale. Al riguardo, la Corte chiarisce: «Il potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente. Spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente. L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2008), che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente (sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto). La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l'irrelevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale”.

iii) La sclassificazione dei beni di uso civico

La “conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato” e “tale titolo di competenza statale riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome”, ferma la necessità di tener conto degli statuti speciali di autonomia (sentenza n. 378 del 2007). Le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio “si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale” in materia di usi civici (sentenze nn. 210 del 2014 e 51 del 2006). “Detto rispetto comporta, tra l'altro, che la Regione autonoma Sardegna non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato. Il principio di *favor* della conservazione della destinazione pubblica è strettamente legato alla connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali”. La sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente “si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale” (sentenza n. 46 del 1995). “In definitiva, il modello procedimentale che permette la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale è quello che prevede la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno naturalmente parte. (...) per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla [sclassificazione dei beni civici]: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi [al mantenimento del bene] concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela”. Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 103 che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118 Cost., l'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della legge sarda n. 5 del 2016 concernenti la sclassificazione dei beni di uso civico: in particolare, il comma 24 disponeva una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione prevista dall'art. 18-*bis* della legge regionale n. 12 del 1994; il comma 25 delineava un'ulteriore ipotesi di sclassificazione; e i commi 26 e 27 individuavano, attraverso i

dati catastali, alcuni terreni sottoposti a sclassificazione. Preliminarmente, la Corte si è soffermata sugli istituti traslativi attraverso i quali divengono possibili le trasformazioni d'uso dei beni civici: da un lato, "l'alienazione e la legittimazione servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall'altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria". Già la sentenza n. 391 del 1989 aveva affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale, nel caso dei beni civici, l'interesse "di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'articolo 9, secondo comma, Cost.". La destinazione dei beni civici "può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività, all'esito di un procedimento tecnico-amministrativo, rispettoso dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928. (...) "Se il mutamento di destinazione è compatibile (...) col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell'alienazione e della legittimazione, i quali (...) prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all'acquirente o al legittimario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso". Le censurate disposizioni – che producevano l'effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio – hanno violato il principio della copianificazione previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, norma di grande riforma economico-sociale (sentenza n. 210 del 2014), posto che l'attività di ricognizione e delimitazione delle aree d'uso civico vincolate ai sensi dell'art. 142 del citato Codice costituisce uno dei contenuti minimi del piano paesaggistico e deve essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione. Esse, inoltre, non si limitavano ad esprimere determinazioni unilaterali, ma erano tutte dirette, sia pure con diversa tecnica normativa, a ridurre, attraverso la piena sclassificazione, il patrimonio vincolato. Il legislatore sardo ha altresì leso il principio di leale collaborazione sottraendo preventivamente una parte del patrimonio che avrebbe dovuto essere sottoposto alla copianificazione tra Stato e Regione. L'errore concettuale comune alle norme impugnate è consistito nel concepire la sclassificazione dei beni d'uso civico alla stregua del mutamento di destinazione degli stessi che persegue finalità diverse da quelle originarie ma parimenti caratterizzate dalla permanenza dell'interesse generale alla loro nuova destinazione. "Al contrario, la sclassificazione – in quanto finalizzata all'alienazione ed alla legittimazione dei beni civici – non costituisce una scelta pianificatoria del legislatore regionale, bensì un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l'estinzione della natura pubblica del bene e il suo conseguente assoggettamento ad un pieno regime di diritto privato. Eventi, questi ultimi, che precludono, in radice, la permanenza della destinazione ambientale e – quindi – anche la possibilità della copianificazione".

2.5.12.7. Le aree protette

i) L'istituzione del Parco naturale regionale "Costa dei Trabocchi"

La sentenza n. 36 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., di varie disposizioni della legge della Regione Abruzzo n. 38 del 2015 che ha istituito il Parco naturale regionale "Costa dei Trabocchi". La normativa regionale – che individua l'area tutelata esclusivamente in un ampio tratto di mare prospiciente la costa – palesa in tal modo la sua reale finalità, diretta alla creazione di un'area marina protetta, risultando lesiva del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Infatti, "la disciplina delle aree protette rientra (...) nella competenza esclusiva dello Stato in materia di 'tutela dell'ambiente' ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (*ex multis*, sentenze n. 212 del 2014 e n. 14 del 2012), ed è contenuta nella legge n. 394 del 1991 che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 212 del 2014, n. 325 del 2011, n. 315 e n. 193 del 2010)". Più in particolare, la Corte ricorda che la citata disposizione statale all'art. 2 classifica le aree naturali protette in parchi nazionali e regionali, a seconda del loro rilievo nazionale o locale, e in riserve naturali, statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati; evidenzia, poi, che mentre i parchi hanno finalità generali di protezione e valorizzazione della natura, le riserve (oltre ad avere di regola dimensioni molto più ridotte) hanno principalmente una finalità di natura conservativa connessa alla presenza di specifici valori floro-faunistici o di diversità biologica. In ogni caso, la Corte sottolinea che la menzionata legge quadro non prevede la figura del parco regionale marino, ma solamente la possibilità che tratti di mare prospicienti la costa vengano a far parte di parchi regionali costituiti da aree terrestri, fluviali e lacuali. Il Parco naturale istituito con la censurata legge regionale, invece, poiché non comprende in via prevalente un'area di terra emersa, ma esclusivamente un'area marina, è in realtà da ascrivere alle aree marine protette.

La disposizione regionale, pertanto, si pone in contrasto con la classificazione e l'istituzione delle aree naturali di cui agli artt. 2, 18, 19 e 20 della legge n. 394 del 1991 e, di conseguenza, con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: materia nella quale rientrano le aree marine protette.

2.6. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)

2.6.1. “Coordinamento della finanza pubblica”

2.6.1.1. La spesa sanitaria

i) Gli accordi finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti

La sentenza n. **14** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., della legge della Regione Molise n. 3 del 2015, che nel consentire la proroga del personale precario del Sistema sanitario regionale, si poneva in evidente contrasto con le delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013, del 20 gennaio e del 7 giugno 2012, attributive al commissario nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, dei compiti di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e di implementazione del divieto di *turn-over*. La Corte nella motivazione ricorda la sua costante giurisprudenza secondo cui “«costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (sentenza n. 266 del 2016)”. Ribadisce, altresì, la costante affermazione secondo cui “«[q]ualora 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*), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 227 del 2015)”.

ii) Gli accordi finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (i poteri del commissario ad acta)

La sentenza n. **106** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Calabria n. 10 del 2016 che individuano, rispettivamente, le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività e quelle, al contrario, soggette ad autorizzazione sanitaria all'esercizio. In via preliminare, la Corte ha ribadito che “costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (...) finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015) (da ultimo, sentenza n. 14 del 2017)”. È stato, altresì, ricordato che, ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., “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*), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena

la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 14 del 2017; n. 266 del 2016; n. 278 e n. 110 del 2014; n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)". Inoltre, è stato ribadito che "l'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014) (sentenza n. 14 del 2017; nello stesso senso, n. 266 del 2016 e n. 227 del 2015)". Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso ravvisando l'interferenza della normativa regionale censurata con quanto sancito dalla delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015 che attribuisce al commissario *ad acta* proprio "il compito di dare attuazione alla normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale".

iii) Le limitazioni alle assunzioni a tempo determinato del personale sanitario

La sentenza n. 72 ha dichiarato illegittimo – per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – l'art. 3 della legge della Regione Basilicata n. 53 del 2015 che autorizzava le Aziende Sanitarie regionali, fino al 31 luglio 2016, ad acquisire personale sanitario a tempo determinato per una spesa massima complessiva pari al costo sostenuto nel 2015 per il personale assente con diritto alla conservazione del posto di lavoro. La norma censurata disponeva, altresì, che il costo derivante da tali assunzioni non era computabile agli effetti del rispetto di tutti i vincoli di spesa complessiva del personale stabiliti dalla normativa nazionale e regionale. La Corte ha riconosciuto tale disposizione è in contrasto con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 che assume peculiare rilievo quale norma interposta. Tale disposizione, infatti, stabilisce la possibilità, da qualsiasi finalità motivata, per le pubbliche amministrazioni di avvalersi di personale a tempo determinato – o con convenzioni, ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa – nel limite massimo del 50 per cento delle spese sostenute nell'anno 2009 per le stesse finalità, vale a dire per le medesime tipologie di utilizzo di risorse umane. La normativa interposta costituisce, infatti, principio generale di coordinamento della finanza pubblica, al quale si devono adeguare le Regioni e gli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenze n. 61 del 2014, n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012), essendo possibile per lo Stato, nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, porre, anche alle regioni, limiti alle possibilità di assunzione a tempo determinato.

iv) Il contenimento della spesa per il personale nel settore sanitario

L'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute e nell'ambito della gestione del servizio sanitario "può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa", in un "quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario" (sentenza n. 110 del 2014). Il legislatore statale "può in coerenza legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (sentenze nn. 91 del 2012, 163 del 2011 e 52 del 2010). Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 73 che ha giudicato parzialmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 20, comma 4, della legge della Regione Basilicata n. 16 del 2012 (come sostituito dall'art. 63, comma 1, della legge regionale n. 5 del 2016) il quale, nel dettare disposizioni in materia di limiti di spesa per il personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario, assegna alla Giunta regionale il compito di adottare un programma pluriennale di graduale riduzione della spesa, al fine di garantire l'obiettivo, previsto per il 2020, di una spesa complessiva pari a quella sostenuta nel 2004 ridotta dell'1,4% al netto della spesa per il personale del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture non ancora strutturata alla data del 31 dicembre 2004. Il legislatore lucano ha in tal modo consentito l'indebito superamento della soglia di contenimento della spesa per il personale sanitario fissata dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009, recante un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, perché ha escluso, dal computo del totale della spesa consentita, i costi relativi ad alcune categorie di dipendenti (quelli del sistema dell'emergenza urgenza 118 e dell'IRCCS CROB di Rionero in Vulture) non immediatamente riconducibili a quelle per le quali lo stesso parametro interposto ammette una deroga. Infatti, il legislatore statale ha escluso dal computo dell'importo massimo di spesa assentita solo le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca.

v) L'organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee

La sentenza n. 231 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541 (esclusa la norma di cui alla lettera *a*), dichiarata incostituzionale), 542, 543 e 544 della legge n. 208 del 2015, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 10, lettere *a*) e *b*), del d.l. n. 244 del 2016, e dalla proroga introdotta dall'art. 20, comma 10, del d.lgs. n. 75 del 2017, promosse dalla Province di Trento e Bolzano, in riferimento agli artt. 4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione (d.lgs. n. 268 del 1992), degli artt. 3, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. I censurati commi 541, 542, 543 e 544 pongono a carico delle Province autonome le seguenti attività: la predisposizione di un piano concernente il fabbisogno di personale, contenente l'esposizione delle modalità organizzative dello stesso personale (comma 541, lettera *b*); la previsione di una procedura dettagliata, con l'indicazione di termini entro i quali i suddetti piani devono essere inviati a predeterminati organi – più precisamente, al Tavolo di verifica degli adempimenti e al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, nonché al Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute n. 70 del 2015, istituito ai sensi della lettera C.5 dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 2 luglio 2015 – al fine di consentire loro la valutazione congiunta dei provvedimenti amministrativi adottati, anche sulla base dell'istruttoria condotta dal Tavolo per il monitoraggio (comma 541, lettera *c*); il ricorso (comma 541, lettera *d*), in caso di accertate criticità, a forme di lavoro flessibile o alla proroga dei relativi contratti e all'indizione di procedure concorsuali straordinarie (rispettivamente, commi 542, e 543 e 544). Le disposizioni impugnate – introdotte a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta per l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle normative europee - incidono, simultaneamente, su una pluralità di competenze statali, regionali e provinciali, tra loro inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione del disegno delineato dall'intervento legislativo. Esse sono riconducibili a competenze statali esclusive in materia di LEA e «ordinamento civile», ed a competenze concorrenti in materia di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica». Innanzitutto, le disposizioni sono riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), in quanto determinano i livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni sanitarie e prevedono le procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire l'erogazione delle stesse. La Corte ricorda che già la sentenza n. 192 del 2017 aveva affermato che a tale competenza sono riconducibili quelle norme che contengono un riferimento trasparente agli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera indicati nel d.m. 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, e ne prescrivono il monitoraggio, al fine di imporre e disciplinare gli interventi necessari qualora si registrassero scostamenti significativi. La medesima sentenza aveva anche ribadito che si tratta di una competenza trasversale: «la determinazione di tali *standard* deve, infatti, essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012)»». Nel caso di specie, poi, la competenza statale in materia di LEA trova maggior giustificazione nell'esistenza di eccezionali «imperiose necessità sociali» (da ultimo, sentenza n. 192 del 2017; ma anche sentenze n. 203 del 2012 e n. 10 del 2010), determinate dalle ricadute organizzative conseguenti alla necessità di rimodulare gli orari di lavoro in ambito sanitario, in ossequio ai vincoli derivanti dall'Unione europea. Oltre che alla competenza statale in materia di «livelli essenziali delle prestazioni», l'intervento legislativo statale inevitabilmente incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), poiché esso traccia la cornice funzionale e operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 207 del 2010). Con particolare riferimento alle Province autonome, la sentenza n. 126 del 2017 aveva già ricordato che, in ambito sanitario, non vengono in rilievo le norme dello Statuto del Trentino-Alto Adige, bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., dopo la riforma costituzionale del 2001,

è «assai più ampia» di quella, attribuita alle Province autonome dagli statuti speciali in materia di «assistenza ospedaliera» (anche sentenze n. 162 del 2007; n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005). Infatti, la formula utilizzata dall'art. 117, terzo comma, Cost. esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002). Per quanto riguarda, poi, il ricorso, in caso di criticità organizzative accertate, al lavoro flessibile in deroga o alla proroga dei contratti e all'indizione di concorsi straordinari per l'assunzione del personale (commi 542 e 543), vengono in rilievo ulteriori competenze, statali, regionali e provinciali. La sentenza n. 251 del 2016 ha già precisato che disposizioni statali che attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato (sentenza n. 72 del 2017), incidono su ambiti riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Tuttavia, la medesima sentenza ha riconosciuto come sia innegabile che siffatte disposizioni possano essere ascritte anche a competenze statali concorrenti, quali la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quando riguardino la disciplina della dirigenza sanitaria; oppure, alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa – più specificamente, nel presente caso, alla materia dell'organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, dello Statuto) –, quando esse si spingano fino a disciplinare «le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi» (sentenza n. 251 del 2016). Infine, le norme censurate si riconducono anche a competenze statali in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». Al riguardo la Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale anche recente (sentenze n. 263 e n. 239 del 2015) è costante nel ritenere che i principi di «coordinamento della finanza pubblica» recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017). Sulla base di tali considerazioni può ritenersi legittimo l'intervento del legislatore statale che impone agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (sentenza n. 191 del 2017), sia quando l'obiettivo perseguito consiste nel contenimento della spesa in sé, sia quando esso – come nel presente caso – consiste nell'incremento della sua efficienza (sentenze n. 192 del 2017 e n. 272 del 2015). In conclusione, alla luce di tale complesso quadro, la Corte riconosce che le questioni sollevate dalle Province autonome non sono fondate. Tuttavia, aggiunge che la legge dello Stato non può imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province di Trento e Bolzano, considerato che il servizio sanitario provinciale si sostenta totalmente con entrate provinciali, senza concorso statale (da ultimo, sentenza n. 75 del 2016), e dunque le norme censurate devono essere interpretate nel senso che si applicano alle due Province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato.

La medesima sentenza ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 574, lettera *b*), del medesimo art. 1, con il quale lo Stato consente l'acquisto di prestazioni da IRCCS privati in deroga ai limiti previsti, «in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, [in punto di determinazione dei LEA] al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale», imponendo tuttavia alle Regioni e alle Province autonome l'adozione di misure alternative al fine di mantenere l'«invarianza dell'effetto finanziario». Si tratta di una situazione analoga a quelle già esaminate ai commi precedenti, per la quale valgono le medesime conclusioni. Tuttavia, in questo caso, poiché il tenore della disposizione non consente di ricondurla a conformità alla Costituzione per via interpretativa, la Corte ne dichiara l'illegittimità nella parte in cui impone alle Province autonome di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario, ribadendo che lo Stato stabilisce illegittimamente vincoli a una spesa sanitaria che non contribuisce a finanziare.

vi) L'istituto dei piani di rientro per le aziende sanitarie in disavanzo

La sentenza n. 192 ha deciso un ricorso promosso dalla Regione Veneto avverso, tra gli altri, i commi da

524 a 529 e da 531 a 536 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, ove è introdotto l'istituto dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni, quali un rilevante scostamento tra costi e ricavi ovvero il mancato rispetto di parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure. Ha osservato la Corte che la normativa "si pone al crocevia di una pluralità di competenze, ciascuna, a sua volta, connotata da autonomi profili di complessità": "l'organizzazione sanitaria come componente fondamentale della tutela della salute"; "la competenza legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica"; la competenza statale esclusiva circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; e "la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione contabile". La disciplina in esame "tesse in una trama unitaria competenze statali e regionali eterogenee; norme di principio, da un lato, e, dall'altro, previsioni e poteri strumentali; la determinazione di *standard* di assistenza e la disciplina degli interventi per i casi in cui gli *standard* siano sensibilmente disattesi; valutazioni politiche e profili tecnici". "In presenza di un intreccio così fitto e complesso", sono stati dichiarati illegittimi i soli commi 526 e 536, nella parte in cui stabilivano che i decreti ministeriali ivi previsti (concernenti, da un lato, la definizione della metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, delle linee guida per la redazione dei piani di rientro e, dall'altro, la definizione dei criteri di valutazione, dei dati rilevanti, delle modalità di calcolo e dei parametri per l'individuazione delle aziende da sottoporre a piano di rientro nonché l'aggiornamento dei modelli di rilevazione dei costi dei presidi gestiti direttamente dalle Aziende sanitarie locali) fossero adottati sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con la stessa Conferenza. Infatti, il legislatore statale doveva predisporre "adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali – tenuto conto anche della tipologia delle funzioni in esame – può ritenersi sicuramente congruo quello dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni" (sentenze nn. 251, 21, 7 e 1 del 2016). Le altre censure, riferite agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119, sono state giudicate infondate.

vii) Il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard

"La determinazione del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale *standard* deve necessariamente avere carattere globale e, dato il dinamico evolversi delle molteplici esigenze da contemperare, non può fare a meno di collegarsi a un determinato orizzonte temporale di programmazione finanziaria". Così la sentenza n. 192 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost. – dell'art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, il quale fissa in 111 miliardi di euro per il 2016 il concorso dello Stato al fabbisogno *standard* nazionale. In punto di fatto, la misura del concorso statale autorizzato dalla norma censurata per il 2016 era inferiore a quella prevista in una sequenza di atti normativi e convenzionali tra loro concatenati, "gli ultimi dei quali non sono di molto anteriori alla presentazione del disegno di legge poi approvato come legge n. 208 del 2015": tuttavia, in punto di diritto, "ciò non comporta di per sé un vizio di legittimità costituzionale" poiché nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze nn. 205 del 2016, 79 del 2011, 437 del 2001) né il principio di leale collaborazione si impone nel procedimento legislativo parlamentare. Inoltre, la determinazione tramite intesa del fabbisogno sanitario nazionale *standard* è stato valutato quale principio legislativo che "non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere". La determinazione del concorso statale ha comunque lasciato ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari, non rilevando perciò il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 141 del 2016): "a fronte di misure statali di coordinamento finanziario che incidono sull'autonomia delle Regioni, è necessario, ma anche sufficiente, contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, assicurando il pieno coinvolgimento di queste ultime" (sentenza n. 65 del 2016), anche attraverso il riconoscimento ad esse di poteri di determinazione in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa. Infine, l'asserita inadeguatezza del concorso statale alla spesa sanitaria non è stata suffragata da un'adeguata dimostrazione dell'oggettiva impossibilità per la ricorrente di esercitare le proprie funzioni in materia.

2.6.1.2. Le amministrazioni degli enti territoriali

i) Il riordino delle Province e delle Città metropolitane e la riallocazione del personale dei

Corpi e dei servizi di polizia provinciale

La sentenza n. 32 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi da 1 a 6, del d.l. n. 78 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. Le norme censurate si inseriscono nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge n. 56 del 2014, con la quale, nell'esercizio delle proprie competenze di cui agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost., «il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica» (sentenza n. 50 del 2015). Parallelamente alla nuova disciplina concernente il riordino di detti enti, il legislatore statale ha previsto misure dirette all'individuazione del personale da riallocare, disciplinandone poi le modalità di trasferimento e ridefinendo le dotazioni organiche. La Corte, che già si è occupata del tema, ricorda: «non c'è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma» (sentenza n. 159 del 2016), da farsi rientrare, in termini generali, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.). È del tutto evidente, infatti, che «la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale» (sentenza n. 202 del 2016). In particolare, le norme impugnate disciplinano, in vario modo, il trasferimento di una particolare categoria di dipendenti pubblici delle Province, quale il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale. Le censurate disposizioni non sono dirette ad allocare le funzioni nell'ambito di una materia, quale la «polizia amministrativa locale», che è di competenza residuale regionale, ma devono essere ricondotte alla materia di competenza esclusiva statale «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» – trattandosi di intervento che si colloca nel processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 – e di ulteriori titoli di competenza statale. Si tratta, infatti, di un intervento legislativo nell'ambito della competenza statale tesa 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), sul quale si fonda la Repubblica italiana (art. 1 Cost.). Le medesime disposizioni sono altresì riconducibili alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La giurisprudenza della Corte, infatti, ha ascrivito alla competenza residuale regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale i profili «pubblicistico-organizzativi» dell'impiego pubblico regionale (*ex multis*, sentenze n. 251 del 2016 e n. 149 del 2012), riconducendo invece alla competenza esclusiva statale gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015), quali sono quelle regolanti il trasferimento di personale (sentenze n. 50 del 2015 e n. 17 del 2014). Inoltre, le disposizioni impugnate - prevedendo deroghe alle limitazioni vigenti in materia di spese per il personale, contestualmente stabilendo un divieto di ulteriori assunzioni fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale - sono congiuntamente dirette a un complessivo contenimento della spesa per il personale e, di conseguenza, devono essere ascritte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Trattandosi di misure transitorie che incidono su un rilevante aggregato della spesa pubblica quale è quello per il personale, esse, come più volte ha ritenuto la Corte, non hanno carattere di dettaglio e intervengono a titolo di principio fondamentale della materia (*ex multis*, sentenze n. 202 del 2016 e n. 218 del 2015), tanto più nel contesto del processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 (sentenza n. 143 del 2016).

ii) Il contenimento della spesa relativa al personale degli enti territoriali

La sentenza n. 191 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, Cost., dell'art. 1, comma 228, della legge n. 208 del 2015, che blocca, per il biennio 2017-2018, quanto previsto dall'art. 3, comma 5-*quater* del d.l. 90 del 2014, cioè la possibilità per le Regioni e gli enti locali «virtuosi» di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015. La previsione censurata, così, rende generale la regola enunciata dalla prima parte del comma impugnato, che consente alle amministrazioni assoggettate al patto di stabilità interno di procedere alle assunzioni a tempo indeterminato di personale di qualifica non dirigenziale per gli anni 2016, 2017 e 2018 solo «nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente». Al riguardo la Corte ha ricordato che la disposizione censurata «incide su un aggregato rilevante della spesa corrente, che si identifica nella spesa per il personale,

voce di importanza strategica, nelle sue molteplici componenti, per l'attuazione del patto di stabilità interno (sentenza n. 169 del 2007)” e ha ribadito che il legislatore statale può “per ragioni di coordinamento finanziario (...) imporre in via transitoria agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, atti a contenere il tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti (sentenza n. 36 del 2004)”. Nel caso di specie è stato riconosciuto che “la disciplina prefigurata dal legislatore reca principi di coordinamento della finanza pubblica, nel rispetto dei requisiti che la giurisprudenza [della] Corte ha individuato per escludere l'illegittimità delle misure limitative dell'autonomia regionale (sentenza n. 218 del 2015)”. In particolare, essa “non prevede in modo esaustivo strumenti e modalità di perseguimento degli obiettivi, comunque rimessi all'apprezzamento delle Regioni, e presenta un carattere transitorio e delimitato nel tempo”. Quanto, infine, al paventato trattamento deteriore degli enti “virtuosi”, la Corte ha osservato che “il carattere generale degli interventi di riordino impone una disciplina uniforme e che questa disciplina, di per sé priva di intenti premiali o punitivi, non può essere diversamente calibrata in ragione di presunte specificità territoriali (sentenze n. 176 e n. 159 del 2016)”.

2.6.1.3. Il coordinamento della finanza pubblica e le autonomie speciali

i) I principi fondamentali

“...questa Corte (sentenze n. 188 e n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015) (...) ha anche «costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale [...], in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 82 del 2015, nonché, *ex multis*, sentenza n. 62 del 2017)”. Così la sentenza n. 151.

ii) Il regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno (l'esonero per i “piccoli comuni sardi”)

La “previsione di sanzioni in caso di violazione del patto di stabilità interno afferisce alla materia del coordinamento della finanza pubblica e trova applicazione anche nei confronti delle autonomie speciali” (sentenze nn. 46 del 2015, 54 del 2014, 229 del 2011, 169 e 82 del 2007, 417 del 2005, 353 e 36 del 2004). Così la sentenza n. 103 la quale ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 8, comma 13, della legge sarda n. 5 del 2016 che prevedeva l'esenzione dal regime sanzionatorio correlato al mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2015 per i piccoli comuni sardi, ove avessero dimostrato di rientrare dallo sfioramento entro il 2016, anche al netto dei ritardi dei trasferimenti regionali, causa ovvero concausa della violazione. Invero, l'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011, nel delineare un articolato regime sanzionatorio, non contempla l'eccezione disposta dal legislatore regionale. Né il potere di esonerare i suddetti enti locali dalle sanzioni può essere ricompreso nella competenza legislativa prevista dall'art. 3, lett. b), dello statuto sardo in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, poiché la corretta applicazione del patto di stabilità consegue ai vincoli europei e nazionali imputati allo Stato in qualità di custode della finanza pubblica allargata (sentenza n. 107 del 2016), come tale abilitato a prevedere sanzioni nei confronti degli enti territoriali che pongono in pericolo gli obiettivi macroeconomici.

iii) Gli obiettivi di finanza pubblica e i controlli sugli enti locali (il collegamento teleologico tra il ruolo della Corte dei conti e quello della Provincia di Bolzano)

La sentenza n. 228 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lett. e) e terzo, Cost. e dell'art. 79, comma 4-*octies*, dello Statuto speciale (d.P.R. n. 670 del 1972), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 2016, che in tema di riequilibrio dei bilanci degli enti locali e delle sanzioni per il mancato perseguimento del riequilibrio stesso prevedeva una disciplina differente da quanto statuito nell'art. 193 del TUEL, piuttosto che recepirne il contenuto mediante rinvio formale recettizio. Più in particolare, in caso di mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio previsti dall'art. 193 del TUEL, la normativa provinciale censurata si discostava dalla disciplina statale sia per la mancata previsione dello scioglimento dei Consigli

comunali e provinciali, sia per la previsione di nullità delle delibere assunte in violazione della legge provinciale, sanzione di cui non vi è menzione nella disciplina statale. Per la Corte “le suddette varianti non sono costituzionalmente legittime perché (...) il contenuto e gli effetti dell’art. 193 del TUEL si ricollegano a 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. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari ed è per questo che la norma statutaria, concordata in sede di ‘Patto di garanzia’, a sua volta fatto proprio dalla legge n. 190 del 2014, contempla il mero recepimento della norma statale interposta, alla quale, nel caso di specie, il legislatore provinciale non si è attenuto”. La Corte ha, altresì, dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, Cost. l’art. 32, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 2016 che, in materia di controllo dei bilanci pubblici degli enti locali in dissesto, attribuiva alla Provincia autonoma competenze spettanti alla Corte dei conti ai sensi del titolo VIII del d. lgs. n. 267 del 2000. Per la Corte, infatti, nessuna delle funzioni contenute nella citata normativa statale è ascrivibile alle funzioni di cui all’art. 75 dello Statuto speciale, rivendicate dalla Provincia resistente, in quanto “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 in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014”. Al riguardo, la Corte ha ricordato che proprio nei confronti della Provincia stessa, in ipotesi simili (sentenze n. 80 del 2017, n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013) era stato già affermato “che i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci pubblici esulano dal genere dei controlli sulla gestione e, per loro intrinseca natura, non possono essere intestati ad una autonomia speciale” e che questi controlli, a differenza di quelli di natura collaborativa, “hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari”. In altri termini, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, “è esercitato nell’interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale (sentenza n. 40 del 2014)”. La Corte ha concluso evidenziando come la Provincia autonoma di Bolzano ha confuso “la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali – profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (*ex multis*, sentenza n. 425 del 2004) – con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006)”. Pertanto, “acclarato che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del 2014), è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa impadronirsi di tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale (sentenza n. 40 del 2014)”.

iv) La disciplina legislativa statale in tema di tesoreria unica e la normativa dell’agenzia sarda delle entrate

La sentenza n. 245 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2016. Il comma 5 dell’art. 1 dispone, nel suo primo periodo, che presso l’ASE (agenzia sarda delle entrate) affluiscono le entrate spettanti alla Regione Sardegna ai sensi dell’art. 8 dello Statuto e delle relative norme di attuazione, anche quali quote delle compartecipazioni al gettito erariale corrisposte mediante riversamento diretto. La norma aggiunge che tale disciplina dell’afflusso delle entrate presso l’ASE deve rispettare quanto previsto dall’art. 2 del d.lgs. n. 114 del 2016, cioè dalla norma di attuazione dell’art. 8 dello statuto. L’ultimo periodo del comma 5 dell’art. 1 stabilisce che la Giunta regionale, con propria deliberazione, individua modalità e tempi di riversamento delle entrate in parola nelle casse regionali, disciplinando anche i relativi flussi informativi. La Corte rileva che la prima parte del comma 5, laddove prevede che le entrate spettanti alla Regione ai sensi dell’art. 8 dello statuto affluiscono

presso l'ASE, produce l'effetto di portare tali entrate al di fuori della tesoreria unica statale, istituita con legge n. 720 del 1984, in contrasto con le previsioni di cui alla tabella A annessa alla legge citata, che ricomprende la Regione autonoma Sardegna tra gli enti assoggettati al regime in parola. La disciplina legislativa statale in tema di tesoreria unica prevede che le entrate di spettanza regionale provenienti, direttamente o indirettamente, dallo Stato, siano versate presso conti speciali infruttiferi, intestati alle Regioni e gestiti dalla Banca d'Italia. Viene ribadita la costante giurisprudenza costituzionale, secondo cui la disciplina legislativa in tema di tesoreria unica, strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento, appartiene ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 256 del 2013), da applicarsi sia alle Regioni a statuto ordinario sia a quelle a statuto speciale, esistendo tra esse, sotto questo profilo, «una piena equiparazione» (sentenza n. 311 del 2012). La disposizione impugnata è perciò costituzionalmente illegittima, in primo luogo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, la stessa disposizione – pur dichiarando di rispettare le modalità di attribuzione delle quote delle entrate erariali spettanti alla Regione, quali disciplinate dalle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia ed in particolare dall'art. 2 del d.lgs. n. 114 del 2016 – disegna un assetto normativo che tradisce le finalità di quest'ultimo articolo. La disposizione regionale impugnata, prevedendo la diretta affluenza all'ASE (e non alle casse regionali, ossia ai conti infruttiferi presso la tesoreria) delle entrate di spettanza regionale, introduce un passaggio intermedio che contrasta con la previsione del riversamento diretto di tali risorse dallo Stato alle casse regionali disposto dalla norma di attuazione statutaria. In tal modo, quest'ultima, lungi dall'essere rispettata, come testualmente proclamato dalla disposizione censurata, risulta invece disattesa. La dichiarazione di illegittimità costituzionale del primo periodo del comma 5 dell'art. 1 della legge regionale n. 25 del 2016 coinvolge anche l'ultimo periodo del medesimo comma, al primo indissolubilmente legato. Inoltre, comporta, in via consequenziale, l'estensione della dichiarazione anche all'art. 9, comma 3, lettera a), della medesima legge, concernente la disciplina dell'esecuzione, da parte dell'ASE, di quanto la Giunta regionale sarebbe autorizzata a deliberare in forza dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

2.6.2. “Governo del territorio”

2.6.2.1. Il demanio

i) La gestione delle aree demaniali marittime nell'ambito del Piano comunale delle coste pugliesi

La sentenza n. 40 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost. – dell'art. 14, comma 8, primo periodo, della legge pugliese n. 17 del 2015 secondo cui i Piani comunali delle coste (PCC) individuano nella quota concedibile l'intera superficie o parte di essa non inferiore al 50 per cento delle aree demaniali marittime in concessione, confermandone la titolarità, fatte salve le circostanze di revoca e decadenza. La Corte ha disatteso la censura di asserita reintroduzione del diritto di insistenza (o preferenza a favore del concessionario uscente nell'attribuzione delle concessioni) disciplinato dall'abrogato art. 37, secondo comma, cod. nav., evidenziando il collegamento tra il denunciato comma 8 ed il precedente comma 5. Quest'ultimo – riservando a uso pubblico e alla libera balneazione una quota non inferiore al 60 per cento del territorio demaniale marittimo di ogni singolo Comune costiero, allo scopo di garantire il corretto utilizzo delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – ha introdotto una previsione coerente con l'art. 1, comma 254, della legge n. 296 del 2006, che richiede alle Regioni, nella redazione dei piani di utilizzazione delle suddette aree, di individuare un corretto equilibrio tra l'estensione delle aree concesse a privati e quella degli arenili liberamente fruibili. La prima parte del comma 8 è stata reputata strumentale all'attuazione della descritta previsione poiché detta un criterio generale per procedere all'individuazione, in sede di redazione del PCC, della parte di costa rientrante nella quota concedibile, prescrivendo ai Comuni costieri di identificarla in corrispondenza delle aree già oggetto di concessione. Qualora, in forza di concessioni rilasciate prima dell'adozione dei singoli PCC, la somma di tali aree risulti superiore al limite massimo concedibile, la disposizione impone di procedere ad una revoca parziale delle singole concessioni già assentite, in una misura non superiore al 50 per cento per ciascuna. Pertanto, la norma de qua non ha reintrodotta alcun diritto di insistenza in quanto non ha disposto alcun rinnovo automatico di concessioni già assentite e non ha riservato alcuna preferenza ai rispettivi titolari; previa fissazione di un criterio oggettivo volto ad evitare discriminazioni, essa ha consentito una revoca parziale di

quelle concessioni, ove indispensabile per permettere il rientro nel limite massimo di area concedibile, legittimamente fissato dalla legge regionale in armonia con l'art. 42 cod. nav., che ammette la revoca, anche parziale, della concessione per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse. Nella specie, la ragione di pubblico interesse è costituita dalla necessità di armonizzare la concedibilità di aree demaniali marittime a privati per finalità turistico-ricreative con il loro prevalente utilizzo pubblico. In tal modo, il legislatore regionale non ha invaso la competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, né si è posto in contrasto con i principi comunitari; ha invece fatto legittimo ricorso alle proprie competenze legislative, in una materia che attiene sia al governo del territorio sia alla disciplina del turismo, operando un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l'interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico-ricreative.

2.6.2.2. L'edilizia

i) Lo schema di regolamento edilizio-tipo adottato in Conferenza unificata (quale principio fondamentale)

La sentenza n. 125 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, secondo, terzo e sesto comma, Cost., dell'art. 17-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, che, aggiungendo il comma 1-*sexies* all'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», stabilisce che «[i]l Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti». In via preliminare, la Corte ha chiarito che nonostante la auto-qualificazione legislativa, non è possibile ricondurre la disciplina censurata ai titoli esclusivi dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e della «tutela della concorrenza». Infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, «le varie forme di autodefinizione non sono vincolanti e non precludono un'indagine che faccia riferimento all'oggetto delle norme impugnate, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato' (*ex multis*, sentenze n. 203 e n. 164 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 39 del 2014)». Nello specifico, l'intesa perseguita con la disposizione impugnata non è volta a regolare uno o più segmenti procedurali dell'azione amministrativa, non individua «prestazioni» delle pubbliche amministrazioni né – non riguardando prestazioni esigibili dai singoli individui – incide direttamente su diritti civili o sociali; con riferimento, poi, alla «tutela della concorrenza», la promozione dell'iniziativa economica e della libera concorrenza tra gli operatori di settore sarebbero solo effetti indiretti di un intervento normativo che interessa direttamente la tecnica delle costruzioni edilizie. Nonostante l'impropria qualificazione legislativa, la Corte non ha comunque ravvisato la violazione dei menzionati parametri in quanto la disposizione censurata si inserisce in un ambito, quello disciplinato dal Testo unico in materia edilizia, che è ricompreso per giurisprudenza costante nella competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (sentenze n. 196 del 2004, n. 362 e n. 303 del 2003; più recentemente, sentenza n. 233 del 2015). In questo settore, la Corte ha da sempre annoverato molteplici disposizioni dello stesso testo unico tra i principi fondamentali del «governo del territorio» (*ex plurimis*, sentenze n. 282, n. 272, n. 231 e n. 67 del 2016, n. 259 e n. 167 del 2014, n. 64 del 2013 e n. 309 del 2011). In linea con tali considerazioni, la Corte ha quindi ritenuto che la stessa decisione di ricorrere a uno schema «tipo» va annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio. La Corte ha, inoltre, evidenziato che la disposizione censurata non contiene una delega in bianco in favore della normativa sub-legislativa ma, trattandosi di materia nella quale sono richieste particolari cognizioni tecniche, si limita a rinviare ad atti integrativi «il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica [...] le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale e mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo (sentenza n. 11 del 2014)». In questi casi essi non si pongono come «norma di dettaglio, ma, al contrario, come principio fondamentale (sentenza n. 121 del 2012)». Già in altre occasioni, infatti, è stato chiarito che la disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l'approvazione di talune norme tecniche per le costruzioni costituisce «chiara espressione di un principio fondamentale (sentenze n. 282 del 2016 e n. 254 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 41 del 2017)». Da tali considerazioni la Corte ha fatto derivare anche l'infondatezza della censura riferita all'art. 117, comma 6, Cost. in quanto lo schema di regolamento-tipo non è una fonte regolamentare, non solo

perché difetta dei requisiti formali previsti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, ma anche perché la stessa procedura, ampia e articolata, per la sua adozione è un indice della funzione che deve svolgere, cioè di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, completando il principio (fondamentale) contenuto nella disposizione legislativa. D'altra parte la Corte ha ricordato come "[I] art. 117, sesto comma, Cost. [...] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, [...] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento (sentenza n. 284 del 2016)".

ii) I crediti edilizi e la regolarizzazione degli edifici

La sentenza n. 50 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 34, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 11 del 2015 che – oltre a consentire al PUC (piano urbanistico comunale) di individuare, all'interno degli ambiti e dei distretti di trasformazione, gli edifici o complessi di edifici esistenti suscettibili di riqualificazione edilizia o urbanistica – prevede che, qualora gli interventi di riqualificazione rendono necessaria la demolizione totale o parziale dei fabbricati, i proprietari interessati maturano un «credito edilizio», negoziabile e trasferibile, corrispondente alla quantità di superficie agibile da demolirsi. In particolare, l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 29-ter, della legge urbanistica regionale n. 36 del 1997, introdotto con la norma censurata, prevede che: «non possono dar luogo al riconoscimento del credito edilizio gli edifici realizzati in assenza od in difformità dai prescritti titoli abilitativi edilizi e paesaggistici, se non previa loro regolarizzazione». La Corte non ha ravvisato alcuna lesione del parametro menzionato in quanto il termine «regolarizzazione» va inteso come riferito esclusivamente a situazioni di mera irregolarità formale ma sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia. La disposizione censurata non travalica, quindi, i limiti della potestà legislativa regionale in materia di condono edilizio, essendo conforme ai principi fondamentali in materia di «governo del territorio» contenuti agli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001, (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), che subordinano il rilascio del titolo in sanatoria alla conformità sostanziale dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia. Diverso è, invece, l'istituto del condono edilizio che è volto a sanare situazioni di abuso non solo formali ma anche sostanziali, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia.

iii) Le deroghe alla disciplina statale in materia di distanze legali, consentite alle Regioni

La sentenza n. 50 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 61, comma 6, della legge della Regione Liguria n. 11 del 2015 che – nel disciplinare i «limiti di conformità» del piano operativo rispetto a quello strategico – consente al PUO (progetto urbanistico operativo) di derogare alle distanze previste nel PUC (piano urbanistico comunale) che «risultino idonee ad assicurare un equilibrato assetto urbanistico e paesaggistico in relazione alle tipologie degli interventi consentiti e tenuto conto degli specifici caratteri dei luoghi e dell'allineamento degli immobili già esistenti, fermo restando comunque il rispetto delle norme del codice civile e dei vincoli di interesse culturale e paesaggistico. Tale riduzione è applicabile anche nei confronti di edifici ubicati all'esterno del perimetro del PUO». In via preliminare, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in tema di distanze legali, ricordando che «la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo – il governo del territorio – che ne detta anche le modalità di esercizio (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011)». La Corte ha, altresì, ribadito che «nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di 'ordinamento civile' e concorrente in materia di 'governo del territorio' –, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, (...) ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile (sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011). Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo 'nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche'. In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite

se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio (sentenza n. 6 del 2013) (sentenza n. 134 del 2014)”. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto la normativa regionale impugnata conforme all’art. 2-*bis* del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001) che recepisce i principi fissati dalla ricordata giurisprudenza, in quanto la possibilità di derogare alle distanze minime è accordata non con riferimento a tipi di interventi edilizi singolarmente considerati ma al fine di conformare in modo omogeneo l’assetto di una specifica zona del territorio. Quanto detto vale ad escludere profili di illegittimità della norma censurata anche per la parte in cui dispone che la riduzione delle distanze è “applicabile anche nei confronti di edifici ubicati all’esterno del perimetro del PUO”, poiché essa fa riferimento alla distanza tra un edificio ricompreso nel perimetro di uno strumento operativo e un edificio “frontista” rispetto al primo, ma esterno a quel perimetro e ricadente in altro ambito o distretto.

iv) Gli interventi edilizi realizzati in zone sismiche

La sentenza n. **60** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., dell’art. 7 della legge della Regione Abruzzo n. 12 del 2015, nella parte in cui introduce l’art. 19-*bis*, comma 2, lett. *d*) della legge regionale n. 28 del 2011 che contiene disposizioni per la riduzione del rischio sismico e indica le modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche. La disposizione impugnata, in particolare, assegnava ad un apposito regolamento il compito di definire «le opere minori» e quelle «prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità», da ritenersi esentate sia dal procedimento di autorizzazione preventiva previsto dagli artt. 7 e 8 della legge regionale n. 28 del 2011, sia da quello di preavviso, con contestuale deposito, disciplinato, per le opere ricomprese in zone definite di bassa sismicità, dagli artt. 9 e 10 della stessa legge. La Corte ha ricordato, in via preliminare, che “le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all’ambito materiale del ‘governo del territorio’, nonché a quello relativo alla ‘protezione civile’, per i profili concernenti la tutela dell’incolumità pubblica (in termini la sentenza n. 167 del 2014)”. Ha ribadito, poi, che in tale materia “assumono la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (in termini la sentenza n. 282 del 2016, la sentenza n. 300 del 2013 e quella n. 182 del 2006)”. Tra queste disposizioni, assume particolare rilievo l’art. 94 del TUE, in forza 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». Alla luce di tali considerazioni la Corte ha concluso dichiarando l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata, in coerenza ad altri casi nei quali sono state dichiarate costituzionalmente illegittime analoghe disposizioni emanate da altre Regioni, caratterizzate dal sottrarre ad ogni forma di vigilanza e controllo alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento (così la già citata sentenza n. 300 del 2013 e quella distinta dal n. 64 del 2013).

v) Il condono edilizio straordinario

“...in tema di condono edilizio “straordinario”, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all’an, al quando e al quantum. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l’area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale (sentenza n. 233 del 2015)”. Così la sentenza n. **73**.

vi) Il vincolo di inedificabilità sui terreni agricoli che hanno subito l’espianto di ulivi

La sentenza n. **105** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. – dell’art. 1, commi 1 e 2, della legge pugliese n. 41 del 2014 (come sostituito dalla legge regionale n. 7 del 2016), il quale istituisce un vincolo urbanistico sulle aree che, per effetto dell’infezione provocata dal batterio della xylella fastidiosa o del complesso del disseccamento rapido dell’olivo (co.di.r.o.), siano interessate dall’espianto, abbattimento o spostamento degli alberi di ulivo, stabilendo che tali zone non possano mutare la destinazione vigente al

momento dell'espianto per sette anni, né essere interessate dal rilascio di permessi di costruire in contrasto con la preesistente destinazione. Le disposizioni censurate si sono poste in continuità con la precedente legislazione, da un lato, estendendo la portata del vincolo, non più limitato ai soli terreni ove vi siano ulivi monumentali, dall'altro lato, riducendone la durata da quindici a sette anni. Per tali profili, esse hanno agito all'interno delle competenze regionali in materia di governo del territorio, limitando la possibilità di edificare su terreni agricoli.

vii) La rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili

“Il potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente. Spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente. L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2008), che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente (sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto). La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l'irrelevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale”. Così la sentenza n. 246.

2.6.2.3. L'urbanistica

i) I margini di flessibilità del piano urbanistico comunale e le procedure di variante

La sentenza n. 50 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, e 80, comma 1, lett. b), della legge della Regione Liguria n. 11 del 2015 che prevedono che lo strumento urbanistico comunale possa dettare prescrizioni dotate di «margini di flessibilità». La Corte evidenzia come la disciplina regionale che definisce in termini di flessibilità le caratteristiche tipologiche e planivolumetriche dei singoli interventi edilizi, non si pone in contrasto con i principi della legislazione urbanistica statale, giacché da quest'ultima non si desume alcun principio fondamentale della materia del «governo del territorio» che impone allo strumento pianificatorio di dettare sin da subito e con carattere stringente le coordinate e gli indici della trasformazione territoriale. D'altra parte, è la stessa caratteristica dell'ordinamento urbanistico ligure – basato su un sistema di pianificazione a due stadi, costituiti dal PUC (piano urbanistico comunale) quale strumento urbanistico di primo livello che opera su un piano strutturale e dal PUO (progetto urbanistico operativo) a cui compete lo sviluppo operativo nei distretti di trasformazione – che “consente di non adottare col PUC decisioni puntuali immediate e di modulare progressivamente la prescrittività delle scelte urbanistiche mano a mano che maturano le condizioni propizie alla concreta realizzazione, senza che sia necessario ricorrere di volta in volta a procedure di variante”. Inoltre, le disposizioni regionali censurate non permettono una generica flessibilità delle previsioni del PUC, bensì autorizzano soltanto «indicazioni alternative» di elementi determinati che devono, tra l'altro, mantenersi entro limiti ragionevoli.

ii) Gli interventi in deroga agli strumenti urbanistici

La sentenza n. 73 ha giudicato illegittimi, per violazione dell'art. 3 Cost., gli artt. 42 e 44, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata n. 5 del 2016, contenenti norme autoqualificate come di interpretazione autentica di disposizioni della legge regionale n. 25 del 2009, la quale temporaneamente (fino al 31 dicembre 2016) prevede, nell'ambito del programma nazionale per l'edilizia (“Piano Casa”), interventi straordinari in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, funzionali a migliorare la qualità e la sicurezza del patrimonio edilizio esistente, a favorire il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili nonché a ridurre il consumo dei suoli. La Corte ha escluso l'asserita natura interpretativa delle censurate disposizioni, osservando che gli interventi di cui alle norme interpretate “sono destinati al patrimonio edilizio esistente” e che “le relative deroghe volumetriche, assentite rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, limitate nel tempo perché straordinarie, trovano una ragion d'essere nella finalità di adeguare dal punto di vista antisismico ed energetico realtà immobiliari preesistenti fatte oggetto di ricostruzione previa

demolizione”. Per contro, il legislatore lucano – adoperando espressioni quali “edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di un titolo abilitativo in corso di validità” ovvero edifici “in fase di realizzazione” – si è riferito anche a interventi aventi ad oggetto “nuove costruzioni”, palesando il carattere innovativo, e non meramente interpretativo, dell’intervento normativo. L’erronea autoqualificazione delle norme impugnate è stata ritenuta “un primo indice, per quanto non dirimente, della irragionevolezza del loro retroagire nel tempo, ulteriormente corroborato dalla constatazione che le stesse introducono innovazioni, destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici”. Tali disposizioni, innovative con efficacia retroattiva, erano in grado di rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici), lo sarebbero divenute per effetto dell’intervento successivo del legislatore: ciò ha imposto “uno stringente rigore di giudizio nel procedere allo scrutinio di ragionevolezza, dovendosi considerare a tal fine le esigenze sovra-individuali sottese alla valutazione dei carichi urbanistici in uno al rilievo complessivo dei valori in gioco nonché alla straordinarietà delle previsioni in deroga fatte retroagire nel tempo”. La perseguita finalità di “assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo” avrebbe dovuto ritenersi “recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l’affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica”. Le norme *de quibus*, benché di favore per i singoli destinatari, retroagendo nel tempo hanno sacrificato “le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell’assetto normativo”. La retroattività ha consentito di regolarizzare *ex post*, rendendole legittime, opere che, al momento della loro realizzazione, contrastavano con gli strumenti urbanistici, dando corpo a una surrettizia sanatoria, simile ad altre già sanzionate anche perché esorbitanti dalla potestà legislativa regionale (sentenze nn. 233 del 2015, 209 del 2010, 290 e 54 del 2009). “Realizzando un sostanziale intervento in sanatoria”, la Regione ha invaso un ambito legislativo estraneo ai titoli di sua legittimazione, “rendendo ancor più evidente la marcata incoerenza sistematica” delle censurate disposizioni. All’accertata violazione del “canone generale della ragionevolezza” si è affiancato il rilievo delle “ulteriori, potenziali, ricadute in ordine alla effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti” e “alla integrità delle attribuzioni costituzionali dell’autorità giurisdizionale” (artt. 24, primo comma, e 102 Cost.)”.

iii) La salvaguardia della funzione di pianificazione urbanistica (la normativa regionale sulla edificazione in “zone bianche” extraurbane)

La sentenza n. 84 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 378 del 2001 (trasfuso nel corrispondente articolo del d.P.R. n. 380 del 2001 recante il testo unico sull’edilizia), impugnato, in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., in quanto – applicando congiuntamente agli interventi a destinazione produttiva di nuova edificazione realizzati al di fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici il doppio limite della superficie coperta (un decimo dell’area di proprietà) e della densità massima fondiaria (0,03 metri cubi per metro quadrato), salve le leggi regionali più restrittive – avrebbe indebitamente compresso la potestà legislativa regionale nella materia concorrente del governo del territorio. Invero, “la norma censurata – nonostante la puntuale quantificazione dei limiti di cubatura e di superficie in essa contenuta – non può qualificarsi come norma di dettaglio, esprimendo piuttosto un principio fondamentale della materia”. Milita in tal senso la sua funzione di “impedire, tramite l’applicazione di *standard* legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di vuoti urbanistici, suscettibile di compromettere l’ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale. Funzione rispetto alla quale la specifica previsione di livelli minimi di tutela si presenta coesistente, in quanto necessaria per esprimere la regola” (sentenza n. 430 del 2007). Analogamente, la sentenza n. 102 del 2013 ha già qualificato come principio fondamentale in materia di governo del territorio le misure di salvaguardia previste dall’art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 che hanno la simile *ratio* di preservare la funzione di pianificazione urbanistica, evitando che l’introduzione di una nuova disciplina, ritenuta più aderente alle esigenze del territorio e della popolazione, sia pregiudicata dal rilascio di contrastanti titoli edilizi nelle more del procedimento di approvazione del nuovo strumento urbanistico. D’altro canto, al pari del citato art. 12, comma 3, anche la norma in esame ha lasciato uno spazio di intervento alle Regioni nel definire la disciplina di dettaglio, sia pure al solo fine di restringere le potenzialità edificatorie.

2.6.3. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”

2.6.3.1. Le attività minerarie nel settore degli idrocarburi

La sentenza n. **39** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., dell’art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 29 del 2015, impugnato nella parte in cui pone il divieto di tutte le nuove attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine lungo l’intero perimetro delle coste abruzzesi, comprendendo nell’ambito di applicazione del divieto anche i procedimenti in corso e quelli conseguenti e connessi, atteso che l’unica clausola di salvaguardia riguarda i titoli abilitativi già rilasciati. In materia di *offshore* la legge statale n. 239 del 2004 richiede, solo per la terraferma, che le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato d’intesa con le Regioni interessate; per le determinazioni relative agli idrocarburi a mare, invece, dal complesso normativo emerge il principio che, per il rilascio dei relativi titoli abilitativi per la ricerca e la coltivazione degli idrocarburi, la competenza dello Stato è esclusiva e che tale principio deve qualificarsi come fondamentale. La Corte, infatti, già con la sentenza n. 131 del 2016 ebbe modo di affermare con riferimento alla legge n. 239 del 2004 che “[s]i tratta di norme che ridefiniscono, in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione delle opere, in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario [...], ma anche in relazione ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione [...] (sentenza n. 117 del 2013)”. La normativa regionale, quindi, si pone in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost. in quanto non si limita a stabilire mere norme di dettaglio sui titoli autorizzatori ma modifica la disciplina unitaria dell’accesso alle attività *offshore* di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica nazionale. Essa, inoltre, risulta lesiva dell’art. 118 Cost. in quanto comporta una interferenza con l’attività amministrativa di competenza dello Stato, in particolare con i procedimenti volti al rilascio dei titoli in questione.

La sentenza n. **170** ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Abruzzo e Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost. – dell’art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 che, nella versione originaria anteriore alle modifiche non soddisfattive operate dalla legge n. 208 del 2015, attribuiva carattere di interesse strategico alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e a quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale e le qualificava come di pubblica utilità, urgenti e indifferibili, rientrando nei relativi titoli abilitativi la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell’opera e l’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio dei beni in essa compresi. La norma ha esplicitato, seppure sinteticamente, le ragioni di unitarietà e proporzionalità fondanti la chiamata in sussidiarietà realizzata nella materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. L’enunciata finalità di “garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese” costituisce uno degli “obiettivi generali di politica energetica del Paese, il cui conseguimento è assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali”. L’accentramento delle funzioni amministrative non è risultato sproporzionato bensì coerente con il carattere strategico degli interventi e giustificato dal ruolo centrale nella politica energetica nazionale riconosciuto alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi (sentenze nn. 142 del 2016, 165 del 2011, 313 del 2010). La Corte ha altresì osservato che la chiamata in sussidiarietà “richiede l’intesa con la Regione per ogni tipologia di titolo abilitativo all’esercizio delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi”. Peraltro, con riguardo alle attività minerarie in mare, si è esclusa la configurabilità di una fattispecie di attrazione in sussidiarietà, stante il difetto di competenza regionale in detto ambito.

2.6.3.2. L’accesso alle incentivazioni per l’energia solare (le sanzioni per dichiarazione mendace)

La sentenza n. **51** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 76 Cost., degli artt. 23, comma 3, e 43, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011 che, nell’ambito di un articolato quadro normativo in tema di supporto alle fonti energetiche rinnovabili, prevedono apposite sanzioni da applicarsi nei confronti dei soggetti che forniscono documenti non veritieri o rendono false dichiarazioni per ottenere gli incentivi in

questione. Le disposizioni censurate, più in particolare, hanno introdotto una sanzione interdittiva consistente oltre che nel rigetto dell'istanza, anche nell'esclusione dagli incentivi stessi per un periodo di dieci anni dalla data dell'accertamento. Secondo la Corte, tale misura interdittiva risulta essere eccentrica rispetto al perimetro dell'intervento disegnato dalla legge di delega (l. 96 del 2010) che, in tema di infrazioni, all'art. 2 ha previsto, tra i criteri direttivi, unicamente l'esercizio del potere di irrogare sanzioni penali o amministrative, limitando queste ultime solo a quelle di tipo pecuniario; essa, inoltre "– incidendo sull'esercizio della libertà di iniziativa economica privata imprenditoriale (in un settore di attività particolarmente legato al sostegno di incentivi), nei confronti di un'ampia platea di soggetti e per un periodo di tempo particolarmente rilevante, in termini di rigido automatismo e di non graduabilità in rapporto al pur variabile contenuto lesivo delle violazioni cui la misura stessa consegue – contraddice manifestamente i principi di proporzionalità ed adeguatezza ai quali il legislatore delegante voleva, viceversa, conformata la risposta alle infrazioni alle disposizioni dei decreti attuativi commesse dagli operatori del settore".

2.6.3.3. La temporanea prosecuzione di concessioni idroelettriche scadute

La sentenza n. 175 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, Cost., dell'art. 8, comma 13, lett. s), della legge della Regione Lombardia n. 22 del 2015 nella parte in cui prevede che la Giunta regionale possa consentire, per le sole concessioni in scadenza, la prosecuzione temporanea, da parte del concessionario uscente, non oltre il 31 dicembre 2017, dell'esercizio degli impianti di grande derivazione ad uso idroelettrico per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di attribuzione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999. La Corte ha, infatti, ricordato che la medesima questione era stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 101 del 2016. In particolare, già in quella pronuncia era stata evidenziata la mancanza di contrasto con i principi regolatori della materia di competenza concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in quanto dalle stesse disposizioni del d.lgs. n. 79 del 1999 emerge la possibilità, in determinate circostanze e a certe condizioni, di differire la gara di evidenza pubblica per le nuove concessioni. La Corte, infine, non ha ravvisato neppure alcuna lesione dei principi del libero mercato, ribadendo anche sotto tale profilo quanto già affermato nella stessa sentenza n. 101 del 2016. Sul punto la Corte ha così motivato: "se è pur vero che la disciplina della procedura ad evidenza pubblica relativa alla tempistica delle gare ed al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, rientra nella materia della «tutela della concorrenza», di competenza legislativa esclusiva statale, in quanto volta, appunto, a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio statale, vero è anche, però, che la (temporalmente circoscritta) perseguibilità della gestione di derivazione d'acqua oggetto di concessione scaduta – quale consentita dalla norma regionale impugnata (in linea, peraltro, con quanto analogamente previsto dal legislatore statale), in funzione della non interruzione del servizio idrico, nel caso e per il tempo di protrazione delle procedure di gara indette per il conferimento della nuova concessione – non reca alcun effettivo *vulnus* al principio di «concorrenza», che resta salvaguardato dalla libera partecipazione a tali procedure".

2.6.3.4. La realizzazione di opere energetiche d'interesse strategico nazionale e l'assetto regionale dei terreni che hanno subito l'espianto di ulivi

In materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia "non possono non entrare in gioco i principi fondamentali posti dallo Stato"; in particolare, la legge n. 239 del 2004, "anche attraverso il meccanismo della chiamata in sussidiarietà, quindi attraverso un modulo procedimentale basato su esigenze d'interesse nazionale, ha ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas". Le norme statali "costituiscono principi fondamentali per la localizzazione e la realizzazione delle opere d'interesse nazionale, e quindi anche nella materia energetica, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, anche in relazione ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione" (sentenze nn. 249 e 131 del 2016, 119 del 2014, 182 del 2013, 383 del 2005). "La pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell'intesa, prevista anche per la fase di localizzazione e realizzazione dell'opera" ai sensi dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001. "Il raggiungimento dell'intesa costituisce lo strumento necessario al fine d'identificare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione

territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti, inclusa la rete dei gasdotti”, superabile nel caso d’inerzia regionale con le modalità previste dalla legge n. 239 del 2004. In base a tali presupposti ed anche in ragione del pregiudizio arrecato alla ricerca dell’intesa, sono state già dichiarate incostituzionali “leggi regionali che prevedevano divieti o ponevano vincoli alla localizzazione di impianti energetici” (sentenze nn. 249 e 154 del 2016, 119 del 2014, 182 del 2013). Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **105** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., l’art. 1, comma 3, della legge pugliese n. 41 del 2014 (come sostituito dalla legge regionale n. 7 del 2016) che consentiva di derogare al vincolo urbanistico, stabilito dai precedenti due commi per i terreni interessati dall’espianto di ulivi affetti da xylella fastidiosa o co.di.r.o. (complesso del disseccamento rapido dell’olivo), per la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell’ambiente, per le quali fosse stata svolta con esito positivo la valutazione di impatto ambientale. La disciplina regionale include nel divieto di variazione della destinazione urbanistica la realizzazione di opere sicuramente rientranti nella competenza statale, come le opere energetiche d’interesse strategico nazionale; inoltre, per le stesse opere ammesse, si fa riferimento ad interessi, come l’ambiente, che rientrano nella competenza esclusiva statale, e la pubblica incolumità, la quale investe anche profili di sicurezza attinenti a valutazioni proprie dello Stato. La natura di siffatti interessi ha indotto a ritenere che il potere previsto dalla norma in esame manifesta un’esorbitanza dalle competenze legislative della Regione. La lesione delle attribuzioni statali è stata determinata dal comma recante le deroghe al divieto di variazione della destinazione agricola dei terreni poiché, nel contemplare tali deroghe, la Regione ha ecceduto dalle sue competenze, disciplinando casi nei quali la realizzazione dell’opera dipende da una valutazione dello Stato. Per contro, il permanere del generale divieto di edificazione su determinati territori regionali non osta, di per sé, al raggiungimento delle intese necessarie alla localizzazione e realizzazione di opere d’interesse strategico nazionale. Infatti, la legge n. 239 del 2004 attribuisce allo Stato il potere di stabilire, in base all’interesse nazionale e salva l’intesa con le Regioni, la localizzazione e la realizzazione di opere siffatte. Il divieto regionale, perciò, è inoperante davanti ad opere rientranti in ambiti in cui le competenze amministrative e legislative della Regione sono sovrastate e limitate dal predetto potere statale.

2.6.4. “Protezione civile”

2.6.4.1. Gli interventi edilizi realizzati in zone sismiche

La sentenza n. **60** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., dell’art. 7 della legge della Regione Abruzzo n. 12 del 2015, nella parte in cui introduce l’art. 19-*bis*, comma 2, lett. *d*) della legge regionale n. 28 del 2011 che contiene disposizioni per la riduzione del rischio sismico e indica le modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche. La disposizione impugnata, in particolare, assegnava ad un apposito regolamento il compito di definire «le opere minori» e quelle «prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità», da ritenersi esentate sia dal procedimento di autorizzazione preventiva previsto dagli artt. 7 e 8 della legge regionale n. 28 del 2011, sia da quello di preavviso, con contestuale deposito, disciplinato, per le opere ricomprese in zone definite di bassa sismicità, dagli artt. 9 e 10 della stessa legge. La Corte ha ricordato, in via preliminare, che “le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all’ambito materiale del ‘governo del territorio’, nonché a quello relativo alla ‘protezione civile’, per i profili concernenti la tutela dell’incolumità pubblica (in termini la sentenza n. 167 del 2014)”. Ha ribadito, poi, che in tale materia “assumono la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (in termini la sentenza n. 282 del 2016, la sentenza n. 300 del 2013 e quella n. 182 del 2006)”. Tra queste disposizioni, assume particolare rilievo l’art. 94 del TUE, in forza 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». Alla luce di tali considerazioni la Corte ha concluso dichiarando l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata, in coerenza ad altri casi nei quali sono state dichiarate costituzionalmente illegittime analoghe disposizioni emanate da altre Regioni, caratterizzate dal sottrarre ad ogni forma di vigilanza e controllo alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento (così la già citata sentenza n. 300 del 2013 e quella distinta dal n. 64 del 2013).

La sentenza n. 232 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, nella parte in cui, disponendo il recepimento con modifiche dell'articolo 94 del t.u edilizia, consentiva l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche, senza la necessità della previa autorizzazione scritta. Come è evidente si verte nella materia della protezione civile, materia rispetto alla quale lo statuto speciale non assegna alcuna specifica competenza alla Regione siciliana, cosicché, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, deve applicarsi anche ad essa quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost. Orbene, la disposizione impugnata contrasta con il principio fondamentale espresso dall'art. 94 del Testo unico dell'edilizia, secondo cui, nelle zone sismiche, «l'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione condiziona l'effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio» (sentenza n. 272 del 2016). Si tratta, peraltro, di un principio che «riveste una posizione “fondante” del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto», costituito dall'incolumità pubblica, che «non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 272 del 2016). La Corte ribadisce, altresì, che il principio costituisce espressione evidente «dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, palesemente orientata [...] ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (così la citata sentenza n. 182 del 2006)» (sentenza n. 60 del 2017).

La medesima sentenza, sulla base dei medesimi argomenti e in riferimento agli stessi parametri, ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 3 dello stesso art. 16 della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, nella parte in cui stabiliva che «[p]er lo snellimento delle procedure di denuncia dei progetti ad essi relativi, non sono assoggettati alla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e le varianti in corso d'opera, riguardanti parti strutturali che non rivestono carattere sostanziale, in quanto definiti e ricompresi in un apposito elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale» e che «[i]l progetto di tali interventi, da redigere secondo le norme del D.M. 14 gennaio 2008 e successive modifiche ed integrazioni, è depositato al competente ufficio del Genio civile prima del deposito presso il comune del certificato di agibilità». Anche in tal caso si tratta di disposizioni riconducibili alla materia della «protezione civile», di cui la necessità della previa autorizzazione scritta costituisce principio fondamentale, al quale sono strettamente e strumentalmente connessi gli obblighi di preventiva «[d]enuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche», nonché di generale preventiva denuncia dei lavori allo sportello unico, di cui agli artt. 93 e 65 del medesimo t.u. edilizia. Specificamente con riguardo a norme regionali analoghe, già la Corte ebbe ad affermare che nessun rilievo riveste la circostanza che la norma regionale esenterebbe dalla previa autorizzazione sismica le sole opere “minori”, rispetto alle quali sarebbe sufficiente l'autocertificazione del tecnico sul rispetto della disciplina di settore (sentenza n. 272 del 2016). Infatti, per un verso, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (alcuni dei quali possono anche presentare rilevante impatto edilizio) sono ricompresi nell'ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (artt. 83 e 94 del t.u. edilizia) con riguardo alle zone dichiarate sismiche, e ricadono quindi nell'ambito di applicazione dello stesso art. 94. Per altro verso, l'autorizzazione preventiva costituisce «uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell'incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare» (sentenza n. 272 del 2016).

2.6.5. “Tutela della salute”

2.6.5.1. L'organizzazione sanitaria

i) L'istituto dei piani di rientro per le aziende sanitarie in disavanzo

La sentenza n. 192 ha deciso un ricorso promosso dalla Regione Veneto avverso, tra gli altri, i commi da 524 a 529 e da 531 a 536 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, ove è introdotto l'istituto dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni, quali un rilevante scostamento tra costi e ricavi ovvero il mancato rispetto di parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure. Ha

osservato la Corte che la normativa “si pone al crocevia di una pluralità di competenze, ciascuna, a sua volta, connotata da autonomi profili di complessità”: “l’organizzazione sanitaria come componente fondamentale della tutela della salute”; “la competenza legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica”; la competenza statale esclusiva circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; e “la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione contabile”. La disciplina in esame “tesse in una trama unitaria competenze statali e regionali eterogenee; norme di principio, da un lato, e, dall’altro, previsioni e poteri strumentali; la determinazione di *standard* di assistenza e la disciplina degli interventi per i casi in cui gli *standard* siano sensibilmente disattesi; valutazioni politiche e profili tecnici”. “In presenza di un intreccio così fitto e complesso”, sono stati dichiarati illegittimi i soli commi 526 e 536, nella parte in cui stabilivano che i decreti ministeriali ivi previsti (concernenti, da un lato, la definizione della metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, delle linee guida per la redazione dei piani di rientro e, dall’altro, la definizione dei criteri di valutazione, dei dati rilevanti, delle modalità di calcolo e dei parametri per l’individuazione delle aziende da sottoporre a piano di rientro nonché l’aggiornamento dei modelli di rilevazione dei costi dei presidi gestiti direttamente dalle Aziende sanitarie locali) fossero adottati sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con la stessa Conferenza. Infatti, il legislatore statale doveva predisporre “adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali – tenuto conto anche della tipologia delle funzioni in esame – può ritenersi sicuramente congruo quello dell’intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni” (sentenze nn. 251, 21, 7 e 1 del 2016). Le altre censure, riferite agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118 e 119, sono state giudicate infondate.

ii) L’organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee

La sentenza n. 231 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 541 (esclusa la norma di cui alla lettera *a*), dichiarata incostituzionale), 542, 543 e 544 della legge n. 208 del 2015, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall’art. 1, comma 10, lettere *a*) e *b*), del d.l. n. 244 del 2016, e dalla proroga introdotta dall’art. 20, comma 10, del d.lgs. n. 75 del 2017, promosse dalla Provincia di Trento e Bolzano, in riferimento agli artt. 4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione (d.lgs. n. 268 del 1992), degli artt. 3, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. I censurati commi 541, 542, 543 e 544 pongono a carico delle Province autonome le seguenti attività: la predisposizione di un piano concernente il fabbisogno di personale, contenente l’esposizione delle modalità organizzative dello stesso personale (comma 541, lettera *b*); la previsione di una procedura dettagliata, con l’indicazione di termini entro i quali i suddetti piani devono essere inviati a predeterminati organi – più precisamente, al Tavolo di verifica degli adempimenti e al Comitato permanente per la verifica dell’erogazione dei LEA, nonché al Tavolo per il monitoraggio dell’attuazione del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute n. 70 del 2015, istituito ai sensi della lettera C.5 dell’Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 2 luglio 2015 – al fine di consentire loro la valutazione congiunta dei provvedimenti amministrativi adottati, anche sulla base dell’istruttoria condotta dal Tavolo per il monitoraggio (comma 541, lettera *c*); il ricorso (comma 541, lettera *d*), in caso di accertate criticità, a forme di lavoro flessibile o alla proroga dei relativi contratti e all’indizione di procedure concorsuali straordinarie (rispettivamente, commi 542, e 543 e 544). Le disposizioni impugnate – introdotte a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta per l’adeguamento dell’ordinamento italiano alle normative europee - incidono, simultaneamente, su una pluralità di competenze statali, regionali e provinciali, tra loro inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione del disegno delineato dall’intervento legislativo. Esse sono riconducibili a competenze statali esclusive in materia di LEA e «ordinamento civile», ed a competenze concorrenti in materia di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica». Innanzitutto, le disposizioni sono riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), in quanto determinano i livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni sanitarie e prevedono le procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire l’erogazione delle stesse. La Corte ricorda che già la sentenza n. 192 del 2017

aveva affermato che a tale competenza sono riconducibili quelle norme che contengono un riferimento trasparente agli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera indicati nel d.m. 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, e ne prescrivono il monitoraggio, al fine di imporre e disciplinare gli interventi necessari qualora si registrassero scostamenti significativi. La medesima sentenza aveva anche ribadito che si tratta di una competenza trasversale: «la determinazione di tali *standard* deve, infatti, essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012)»». Nel caso di specie, poi, la competenza statale in materia di LEA trova maggior giustificazione nell'esistenza di eccezionali «imperiose necessità sociali» (da ultimo, sentenza n. 192 del 2017; ma anche sentenze n. 203 del 2012 e n. 10 del 2010), determinate dalle ricadute organizzative conseguenti alla necessità di rimodulare gli orari di lavoro in ambito sanitario, in ossequio ai vincoli derivanti dall'Unione europea. Oltre che alla competenza statale in materia di «livelli essenziali delle prestazioni», l'intervento legislativo statale inevitabilmente incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), poiché esso traccia la cornice funzionale e operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 207 del 2010). Con particolare riferimento alle Province autonome, la sentenza n. 126 del 2017 aveva già ricordato che, in ambito sanitario, non vengono in rilievo le norme dello Statuto del Trentino-Alto Adige, bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., dopo la riforma costituzionale del 2001, è «assai più ampia» di quella, attribuita alle Province autonome dagli statuti speciali in materia di «assistenza ospedaliera» (anche sentenze n. 162 del 2007; n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005). Infatti, la formula utilizzata dall'art. 117, terzo comma, Cost. esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002). Per quanto riguarda, poi, il ricorso, in caso di criticità organizzative accertate, al lavoro flessibile in deroga o alla proroga dei contratti e all'indizione di concorsi straordinari per l'assunzione del personale (commi 542 e 543), vengono in rilievo ulteriori competenze, statali, regionali e provinciali. La sentenza n. 251 del 2016 ha già precisato che disposizioni statali che attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato (sentenza n. 72 del 2017), incidono su ambiti riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Tuttavia, la medesima sentenza ha riconosciuto come sia innegabile che siffatte disposizioni possano essere ascritte anche a competenze statali concorrenti, quali la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quando riguardino la disciplina della dirigenza sanitaria; oppure, alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa – più specificamente, nel presente caso, alla materia dell'organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, dello Statuto) –, quando esse si spingano fino a disciplinare «le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi» (sentenza n. 251 del 2016). Infine, le norme censurate si riconducono anche a competenze statali in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». Al riguardo la Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale anche recente (sentenze n. 263 e n. 239 del 2015) è costante nel ritenere che i principi di «coordinamento della finanza pubblica» recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017). Sulla base di tali considerazioni può ritenersi legittimo l'intervento del legislatore statale che impone agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (sentenza n. 191 del 2017), sia quando l'obiettivo perseguito consiste nel contenimento della spesa in sé, sia quando esso – come nel presente caso – consiste nell'incremento della sua efficienza (sentenze n. 192 del 2017 e n. 272 del 2015). In conclusione, alla luce di tale complesso quadro, la Corte riconosce che le questioni sollevate

dalle Province autonome non sono fondate. Tuttavia, aggiunge che la legge dello Stato non può imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province di Trento e Bolzano, considerato che il servizio sanitario provinciale si sostenta totalmente con entrate provinciali, senza concorso statale (da ultimo, sentenza n. 75 del 2016), e dunque le norme censurate devono essere interpretate nel senso che si applicano alle due Province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato.

La medesima sentenza ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 574, lettera *b*), del medesimo art. 1, con il quale lo Stato consente l'acquisto di prestazioni da IRCCS privati in deroga ai limiti previsti, «in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, [in punto di determinazione dei LEA] al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale», imponendo tuttavia alle Regioni e alle Province autonome l'adozione di misure alternative al fine di mantenere l'«invarianza dell'effetto finanziario». Si tratta di una situazione analoga a quelle già esaminate ai commi precedenti, per la quale valgono le medesime conclusioni. Tuttavia, in questo caso, poiché il tenore della disposizione non consente di ricondurla a conformità alla Costituzione per via interpretativa, la Corte ne dichiara l'illegittimità nella parte in cui impone alle Province autonome di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario, ribadendo che lo Stato stabilisce illegittimamente vincoli a una spesa sanitaria che non contribuisce a finanziare.

iii) La prestazione di servizi di autodiagnostica nelle farmacie, negli esercizi di vicinato e nelle strutture di vendita

La sentenza n. 66 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte n. 11 del 2016, il quale prevede che «[n]elle farmacie aperte al pubblico sono impiegabili apparecchi di autodiagnostica destinati ad effettuare le prestazioni analitiche di prima istanza indicate nel decreto del Ministero della salute 16 dicembre 2010». La norma regionale impugnata – che riformula il comma 3, dell'art. 10 della legge regionale n. 21 del 1991, il quale non indicava i limiti e le condizioni di utilizzo, nelle farmacie, degli apparecchi di autodiagnostica ma demandava alla Giunta regionale il compito di individuarli – si limita ad adeguare la normativa regionale alla normativa statale nel frattempo intervenuta, in particolare alla legge delega n. 69 del 2009 e al d.lgs. n. 153 del 2009 che rimettono ad un decreto ministeriale il compito di precisare puntualmente limiti e condizioni per l'erogazione di tali prestazioni. Per la Corte, quindi, il richiamo a tale ultima fonte normativa statale, cioè al decreto ministeriale, non rappresenta una novazione della fonte ma si limita a richiamare i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale vigente, precisando gli estremi della normativa statale di riferimento alla quale è tenuta ad adeguarsi. Nel caso di specie, pertanto, non sono applicabili i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale volti a riscontrare “un vizio di illegittimità costituzionale nelle leggi regionali ripetitive di contenuti di leggi dello Stato, espressive di una competenza riservata a quest'ultimo, a prescindere dalla conformità o dalla difformità della legge regionale a quella statale (da ultimo, *ex multis*, sentenza n. 195 del 2015, più volte citata dal ricorso del Governo)”.

La medesima sentenza ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte n. 11 del 2016 che, inserendo il comma 3-*bis* dell'art. 10 della legge regionale n. 21 del 1991, consentiva l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida per il rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale presso gli esercizi di vicinato e nelle medie e grandi strutture di vendita. La norma regionale impugnata ampliava il novero degli esercizi commerciali abilitati ad effettuare dette prestazioni analitiche, includendovi oltre le farmacie anche quei soggetti ai quali la legislazione statale (art. 1, comma 2, lettere *d* ed *e*, del d.lgs. n. 153 del 2009) permette solo la vendita di talune ristrette categorie di medicinali e non anche la possibilità di effettuare prestazioni analitiche di prima istanza. Essa, pertanto, si poneva in chiaro contrasto con l'interposta legislazione statale rappresentata dall'art. 1, comma 2, lettere *d*) ed *e*), del d.lgs. n. 153 del 2009 alla quale deve essere riconosciuta natura di principio fondamentale in materia di «tutela della salute». Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, si deve ritenere che “i criteri stabiliti dalla legislazione statale relativi all'organizzazione dei servizi delle farmacie costituiscano principi fondamentali in materia di tutela della salute, in quanto finalizzati a garantire che sia mantenuto un elevato e uniforme livello di qualità dei servizi in tutto il territorio, a tutela di un bene, quale la salute

della persona, che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali (*ex multis* sentenza n. 255 del 2013)”.

2.6.5.2. La salute dei cittadini

i) Misure di prevenzione logistica per il contrasto alla ludopatia

La sentenza n. 108 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento all’art. 117, commi secondo, lett. h), e terzo, Cost., dell’art. 7 della legge della Regione Puglia n. 43 del 2013, nella parte in cui vieta il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio di sale da gioco e all’installazione di apparecchi da gioco nel caso di ubicazione a distanza inferiore a cinquecento metri pedonali dai luoghi cosiddetti “sensibili” ivi indicati. In via preliminare la Corte ha ricordato 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)”. Alla luce di tale premessa la Corte ha ritenuto che la normativa censurata non mira a contrastare i fenomeni criminosi e le turbative dell’ordine pubblico collegati al mondo del gioco e delle scommesse né a disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e nemmeno ad individuare i giochi leciti (su questi aspetti v. le sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006). Essa, pertanto, non rientra nell’ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza» che attiene più specificamente “alla prevenzione dei reati ed al 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 (tra le altre, sentenze n. 118 del 2013, n. 35 del 2011 e n. 129 del 2009)”. La disciplina regionale, piuttosto, muovendosi su un piano distinto da quello del TULPS, si preoccupa “delle conseguenze sociali dell’offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, segnatamente in termini di prevenzione di forme di gioco cosiddetto compulsivo (sentenza n. 300 del 2011)”. Inoltre, la Corte ha ritenuto inconferente rispetto alla censura sottoposta al suo esame il paventato rischio, derivante dalla norma, di impedire la gestione di sale da gioco nei comuni «di ridotte dimensioni demografiche e territoriali» come effetto della distanza minima prevista (cinquecento metri per il percorso pedonale più breve) e dell’ampiezza del catalogo dei luoghi ritenuti “sensibili”. Tale aspetto, infatti – che non incide sul versante della competenza ad adottare la norma impugnata ma su quello del contenuto della regolamentazione concretamente adottata – esula dal *thema decidendum* all’esame della Corte. Così pure è stato ritenuto essere “un effetto indiretto o riflesso della norma impugnata, non rilevante, alla luce della ricordata giurisprudenza (...), ai fini dell’individuazione della materia nel cui ambito la norma stessa si colloca”, la asserita circostanza che la norma denunciata finirebbe per incentivare il gioco illecito e i fenomeni criminosi ad esso collegati. Tuttavia, anche dopo aver ricondotto la normativa regionale nell’ambito della materia «tutela della salute», la Corte non ha ravvisato alcuna lesione dell’evocata norma interposta di cui all’art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012 che prevede un procedimento di pianificazione destinato a svolgersi a livello centrale con la partecipazione di plurimi soggetti istituzionali. Per la Corte, dalla citata norma statale – che, nell’ambito di un complesso di misure intese a promuovere un più alto livello di tutela della salute, mira anche ad estendere i livelli essenziali di assistenza alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette da «ludopatia» – si ricava soltanto il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi “sensibili”, non anche quello della necessità della previa definizione della relativa pianificazione a livello nazionale. Ne consegue, pertanto, che la mancata attuazione della pianificazione prefigurata dalla disposizione statale invocata come norma interposta, perché non è stato adottato il prescritto decreto interministeriale, “rende l’intero meccanismo inoperante, non potendosi ritenere che la mancanza di detto decreto paralizzi *sine die* la competenza legislativa regionale (al riguardo, sentenza n. 158 del 2016)”.

2.6.5.3. L’ambiente

i) La miscelazione dei rifiuti

La sentenza n. 75 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, e 118, primo comma, Cost., l’art. 49 della legge n. 221 del 2015 il quale, aggiungendo il comma 3-*bis* nell’art. 187

del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), statuiva che le miscelezioni ivi consentite (a determinate condizioni) tra rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi non fossero sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzate, non fossero soggette a prescrizioni o limitazioni diverse o ulteriori rispetto a quelle stabilite per legge. La miscelazione dei rifiuti rientra nel più ampio concetto di trattamento: in tal senso depongono la direttiva n. 2008/98/CE, il d.lgs. n. 36 del 2003 e lo stesso codice dell'ambiente. L'art. 23 della citata direttiva impone agli Stati membri di prevedere che qualsiasi ente o impresa che intenda effettuare il trattamento dei rifiuti debba ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente; con riguardo alle miscelezioni, il legislatore europeo distingue miscelezioni vietate ma autorizzabili in deroga e miscelezioni non vietate ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento. Prima dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, il diritto interno era conforme alla normativa sovranazionale; l'intervenuta liberalizzazione delle miscelezioni non vietate dall'art. 187, comma 1, del codice dell'ambiente è venuta a porsi in contrasto con l'art. 23, par. 1, della direttiva, determinando una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali, di carattere legislativo in materia di tutela della salute e amministrativo in materia ambientale. Il collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è pacifico, risultando dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 58 del 2015, 244 del 2012, 373 del 2010, 249, 225 e 61 del 2009, 62 del 2008), dalla direttiva n. 2008/98/CE e dal codice dell'ambiente. La norma impugnata era perciò idonea a condizionare la competenza regionale in materia di tutela della salute, rendendo parzialmente inapplicabile, nella fattispecie concreta, la disciplina adottata dalla Regione Lombardia al fine di regolare le miscelezioni dei rifiuti (decreto della Giunta regionale 6 giugno 2012, n. 3596 e decreto del Dirigente della Struttura autorizzazioni e innovazione in materia di rifiuti 4 marzo 2014, n. 1795).

2.7. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)

2.7.1. Demanio marittimo

2.7.1.1. Le concessioni con finalità turistico-ricreative (l'affidamento a terzi)

La sentenza n. **157** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell'art. 2, comma 1, lett. *a*), della legge della Regione Toscana n. 31 del 2016, che subordina il rilascio della concessione di beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative all'impegno, assunto dall'assegnatario, a non affidare a terzi le attività oggetto della concessione, salvo che per l'affidamento in gestione delle attività secondarie o in caso di la sopravvenienza di gravi e comprovati motivi di impedimento alla conduzione diretta. La Corte – dopo aver evidenziato che nell'esercizio concessorio dei suddetti beni demaniali per le finalità indicate è possibile distinguere tra attività principale ed altre secondarie – ha sottolineato, in particolare, come nel corso del rapporto possono verificarsi casi di sostituzione del concessionario nel godimento delle utilità che si ritraggono dall'area demaniale, ammessi dal codice della navigazione, purché intervenga la preventiva autorizzazione dell'amministrazione concedente. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso ritenendo che la norma censurata si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle competenze amministrative e di indirizzo ascritte alle Regioni in materia di demanio marittimo, senza sconfinare nella competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» poiché la Regione ha esercitato, in via generale, le prerogative di sua pertinenza, restringendo a monte le possibilità di gestione indiretta delle iniziative economiche di rilievo principale legate all'area demaniale concessa in uso.

2.7.2. Ordinamento e organizzazione amministrativa regionale

2.7.2.1. Il conferimento e la durata di incarichi dirigenziali

La sentenza n. **191** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., dell'art. 1, comma 219, della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui si applicava anche alle amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. La disposizione impugnata, nel fissare alcune regole sul conferimento e sulla durata degli incarichi dirigenziali di prima e di seconda fascia, prevedeva, in particolare, l'indisponibilità dei posti vacanti alla data del 15 ottobre 2015 e la cessazione di diritto degli incarichi dirigenziali conferiti tra il 15 ottobre 2015 e il 1° gennaio 2016. La Corte ha ricordato che “i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale rientrano

nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (sentenza n. 149 del 2012, punto 4.2. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 63 del 2012, punto 3.1. del *Considerato in diritto*), di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.", ambito nel quale "si collocano le procedure concorsuali pubblicitiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi". In tali casi al legislatore è consentito solo fissare "principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013) (sentenza n. 251 del 2016, punto 4.2.1. del *Considerato in diritto*)", mentre la disposizione censurata conteneva delle previsioni "quanto mai dettagliate e puntuali".

2.7.2.2. L'individuazione dell'organo regionale titolare della funzione amministrativa (in relazione ai piani di rientro per le aziende sanitarie)

Sono "costituzionalmente illegittime le norme statali che indichino specificamente l'organo regionale titolare di una funzione amministrativa, trattandosi di normativa attinente all'organizzazione interna della Regione" (sentenze nn. 293 e 22 del 2012, 95 del 2008, 387 del 2007). Così la sentenza n. **192** che ha giudicato illegittimi, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 123 Cost., i commi 524, 525 e 529 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui prevedevano, nell'ambito della disciplina dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie, che i provvedimenti ivi contemplati (riguardanti, in particolare, l'individuazione degli enti interessati e l'approvazione dei relativi piani) fossero adottati dalla Giunta regionale. La Corte non ha ravvisato ragioni specifiche che giustificassero la decisione del legislatore statale di selezionare l'organo regionale deputato a provvedere all'adempimento degli obblighi che lo Stato pone a carico della Regione. Di conseguenza, troverà applicazione la ripartizione di competenze stabilita autonomamente da ciascuna Regione tra i suoi organi, in base alle proprie norme statutarie e legislative.

2.7.3. Turismo

2.7.3.1. La gestione delle aree demaniali marittime nell'ambito del Piano comunale delle coste pugliesi

La sentenza n. **40** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost. – dell'art. 14, comma 8, primo periodo, della legge pugliese n. 17 del 2015 secondo cui i Piani comunali delle coste (PCC) individuano nella quota concedibile l'intera superficie o parte di essa non inferiore al 50 per cento delle aree demaniali marittime in concessione, confermandone la titolarità, fatte salve le circostanze di revoca e decadenza. La Corte ha disatteso la censura di asserita reintroduzione del diritto di insistenza (o preferenza a favore del concessionario uscente nell'attribuzione delle concessioni) disciplinato dall'abrogato art. 37, secondo comma, cod. nav., evidenziando il collegamento tra il denunciato comma 8 ed il precedente comma 5. Quest'ultimo – riservando a uso pubblico e alla libera balneazione una quota non inferiore al 60 per cento del territorio demaniale marittimo di ogni singolo Comune costiero, allo scopo di garantire il corretto utilizzo delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – ha introdotto una previsione coerente con l'art. 1, comma 254, della legge n. 296 del 2006, che richiede alle Regioni, nella redazione dei piani di utilizzazione delle suddette aree, di individuare un corretto equilibrio tra l'estensione delle aree concesse a privati e quella degli arenili liberamente fruibili. La prima parte del comma 8 è stata reputata strumentale all'attuazione della descritta previsione poiché detta un criterio generale per procedere all'individuazione, in sede di redazione del PCC, della parte di costa rientrante nella quota concedibile, prescrivendo ai Comuni costieri di identificarla in corrispondenza delle aree già oggetto di concessione. Qualora, in forza di concessioni rilasciate prima dell'adozione dei singoli PCC, la somma di tali aree risulti superiore al limite massimo concedibile, la disposizione impone di procedere ad una revoca parziale delle singole concessioni già assentite, in una misura non superiore al 50 per cento per ciascuna. Pertanto, la norma de qua non ha reintrodotta alcun diritto di insistenza in quanto non ha disposto alcun rinnovo automatico di concessioni già assentite e non ha riservato alcuna preferenza ai rispettivi titolari; previa fissazione di un criterio oggettivo volto ad evitare discriminazioni, essa ha consentito una revoca parziale di quelle concessioni, ove indispensabile per permettere il rientro nel limite massimo di area concedibile, legittimamente fissato dalla legge regionale in armonia con l'art. 42 cod. nav., che ammette la revoca, anche parziale, della concessione per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse. Nella specie, la ragione di pubblico interesse è costituita dalla necessità di armonizzare la

concedibilità di aree demaniali marittime a privati per finalità turistico-ricreative con il loro prevalente utilizzo pubblico. In tal modo, il legislatore regionale non ha invaso la competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, né si è posto in contrasto con i principi comunitari; ha invece fatto legittimo ricorso alle proprie competenze legislative, in una materia che attiene sia al governo del territorio sia alla disciplina del turismo, operando un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l'interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico-ricreative.

3. La funzione amministrativa

3.1. La competenza esclusiva (che esclude l'attrazione in sussidiarietà) e il potere del legislatore di allocare le relative funzioni amministrative

“Per costante giurisprudenza di questa Corte la disciplina in tema di VIA e la relativa procedura vanno ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 114 del 2017, n. 117 del 2015, n. 199 del 2014 e n. 221 del 2010). La VIA «è autonoma, ancorché connessa, rispetto al procedimento amministrativo nell'ambito del quale si colloca» (sentenza n. 221 del 2010). Dunque, ove pure siano presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi prevalente il citato titolo di legittimazione statale (sentenze n. 93 del 2013 e n. 234 del 2009). All'identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale conseguono, da un lato, l'impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà (sentenza n. 114 del 2017) e, dall'altro, la spettanza allo stesso del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche ad organi centrali ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenze n. 20 del 2012, n. 234 del 2009 e n. 225 del 2009), senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio (sentenza n. 278 del 2010)”. Così la sentenza n. **170**.

3.2. La competenza esclusiva e l'esercizio delle relative funzioni amministrative con legge-provvedimento regionale

“Le disposizioni impugnate [...] definiscono la dimensione degli ambiti territoriali in deroga alla disciplina statale, nella forma della legge-provvedimento. Con una previsione di carattere particolare e concreto, infatti, la Regione ha attratto alla sfera legislativa quanto affidato dalla disciplina statale all'autorità amministrativa (sentenze n. 114 del 2017 e n. 214 del 2016). Questa Corte ha più volte ribadito la compatibilità delle leggi-provvedimento con l'assetto dei poteri riconosciuto dalla Costituzione (*ex multis* sentenze n. 114 del 2017, n. 275 del 2013 e n. 270 del 2010), anche se adottate dalle Regioni (sentenze n. 289 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008); ma ha anche evidenziato che allo Stato, nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva, spetta il potere di stabilire la forma e il contenuto della funzione attribuita alla Regione e, in particolare, di vietare che «la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa» (*ex multis* sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 44 del 2010)”. Così la sentenza n. **173**.

3.3. La competenza in ordine al conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore

“...«la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (come sarebbe un Consiglio regionale in relazione ad una funzione da affidare – per l'esercizio unitario – al livello nazionale)» (sentenza n. 6 del 2004)”. Così la sentenza n. **170**.

3.4. La chiamata in sussidiarietà (accentramento della disciplina dei titoli abilitativi relativi alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi)

Lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà “al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza,

appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale” (sentenze nn. 114 del 2017, 7 del 2016, 278 del 2010, 383 del 2005). Nelle materie di cui all’art. 117, commi terzo e quarto, Cost., affinché “una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine”. Occorre che “la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e non risulti affetta da irragionevolezza (...). In forza di tali principi sono state ritenute illegittime norme che pretendevano di realizzare una chiamata in sussidiarietà prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza (...) in assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell’esigenza di assicurare l’esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori” (sentenze nn. 142 e 7 del 2016, 144 del 2014, 232 del 2011). Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **170** che ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Abruzzo e Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 118 e 120 Cost. – dell’art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 che, nella versione originaria anteriore alle modifiche non soddisfattive operate dalla legge n. 208 del 2015, attribuiva carattere di interesse strategico alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e a quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale e le qualificava come di pubblica utilità, urgenti e indifferibili, rientrando nei relativi titoli abilitativi la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell’opera e l’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio dei beni in essa compresi. La norma riguarda un ambito circoscritto con riferimento al quale sono, seppure sinteticamente, esplicitate le ragioni di unitarietà e proporzionalità fondanti la chiamata in sussidiarietà realizzata nella materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. L’enunciata finalità di “garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese” costituisce uno degli “obiettivi generali di politica energetica del Paese, il cui conseguimento è assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali”. L’accentramento delle funzioni amministrative non è risultato sproporzionato bensì coerente con il carattere strategico degli interventi e giustificato dal ruolo centrale nella politica energetica nazionale riconosciuto alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi (sentenze nn. 142 del 2016, 165 del 2011, 313 del 2010). La Corte ha altresì osservato che la chiamata in sussidiarietà “richiede l’intesa con la Regione per ogni tipologia di titolo abilitativo all’esercizio delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi”. In particolare, quanto ai titoli disciplinati dalla legge n. 9 del 1991, l’intesa con le Regioni interessate è prevista dall’art. 1, comma 7, lett. n), della legge n. 239 del 2004, che la prescrive in generale per le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sulla terraferma; quanto al titolo concessorio unico, l’intesa per lo svolgimento delle attività minerarie sulla terraferma è esplicitamente prevista dall’art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014; infine, per le attività di stoccaggio di gas naturale, l’intesa è richiesta dall’art. 3, comma 2, del decreto del Ministero dello sviluppo economico del 21 gennaio 2011, adottato in attuazione dell’art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 164 del 2000. Con riguardo alle attività minerarie in mare, non si configura, invece, alcuna fattispecie di attrazione in sussidiarietà, stante il difetto di competenza regionale in detto ambito.

3.5. La disciplina della funzione in dettaglio nella chiamata in sussidiarietà

“Poiché la chiamata in sussidiarietà consente di regolare la funzione amministrativa in rilievo pur quando la materia appartenga alla competenza regionale concorrente o addirittura residuale, in presenza di tale fattispecie la distinzione tra normativa di principio e normativa di dettaglio è destinata a dissolversi, dovendosi piuttosto valutare la rispondenza della norma, da un lato, ai criteri dell’art. 118 Cost. per allocazione e disciplina e, dall’altro, al principio di leale collaborazione (sentenza n. 6 del 2004)”. Così la sentenza n. **170** che ha reputato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 38, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014, il quale attribuisce effetto di variante urbanistica al rilascio dell’autorizzazione per le opere relative

alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nonché di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, ove la realizzazione comporti variazione degli strumenti urbanistici. La norma ha realizzato una fattispecie di attrazione in sussidiarietà nella materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, riconducendo ai titoli abilitativi del precedente comma 1 l’eventuale effetto di variante urbanistica. Nell’ambito della chiamata in sussidiarietà, il legislatore ha correttamente disciplinato la funzione anche nel dettaglio.

3.6. L’inesistenza del “diritto” a una determinazione amministrativa concertata sulla spesa regionale

La sentenza n. **237** ha dichiarato non fondate quattro questioni di legittimità costituzionale, prospettate in via principale da più Regioni, dell’art. 4 della legge n. 164 del 2016, che ha modificato l’art. 12 della legge n. 243 del 2012, contenente la disciplina del «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico». Specificamente, con la terza questione, la Provincia di Trento e la Regione Trentino-Alto Adige, hanno ritenuto l’art. 4, comma 1, lettera *b*), lesivo del principio di leale collaborazione, per aver sostituito la procedura amministrativa concertata (diventa tale per effetto della sentenza n. 88 del 2014) con l’atto legislativo, non essendo il principio di leale collaborazione riferibile alla funzione legislativa. La Corte dichiara la questione non fondata così argomentando: “La questione ricalca quella decisa dalla sentenza n. 250 del 2015. Anche in quel caso le Regioni ricorrenti avevano contestato la previsione di un intervento legislativo unilaterale dello Stato, in sostituzione della determinazione amministrativa definita tramite accordo precedentemente prevista. Questa Corte ha dichiarato la questione non fondata, osservando che «le ricorrenti sembrano configurare una sorta di riserva costituzionale di procedimento amministrativo concertato, aperto alla partecipazione dei diversi livelli di governo interessati dal coordinamento finanziario, ma a tale prospettazione deve replicarsi che, né le norme invocate come parametro, né la giurisprudenza costituzionale sorreggono tale tesi»”.

3.7. I procedimenti volti al rilascio dei titoli per la ricerca e la coltivazione offshore degli idrocarburi

La sentenza n. **39** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., dell’art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 29 del 2015, impugnata nella parte in cui pone il divieto di tutte le nuove attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine lungo l’intero perimetro delle coste abruzzesi, comprendendo nell’ambito di applicazione del divieto anche i procedimenti in corso e quelli conseguenti e connessi, atteso che l’unica clausola di salvaguardia riguarda i titoli abilitativi già rilasciati. La normativa regionale, non limitandosi a fissare norme di dettaglio in materia di titoli autorizzatori alle attività *offshore* di ricerca e coltivazione degli idrocarburi ma modificando la disciplina unitaria dell’accesso alle suddette attività, è stata ritenuta in contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento al principio fondamentale contenuto nella legge n. 239 del 2004 che stabilisce la competenza esclusiva dello Stato per il rilascio di tali titoli abilitativi (su tale normativa, v. sentenza n. 131 del 2016). La legge regionale, inoltre, risulta lesiva dell’art. 118 Cost. in quanto comporta una interferenza con l’attività amministrativa di competenza dello Stato, in particolare con i procedimenti volti al rilascio dei titoli in questione.

3.8. I procedimenti di VIA afferenti ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma

La sentenza n. **170** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia, Lombardia e Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, primo comma, e 120 Cost. – dell’art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014 il quale prevede un regime transitorio per l’allocazione delle procedure di VIA, disponendo che, per i procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le Regioni alla data della sua entrata in vigore, concernenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, la Regione presso cui è stato avviato il procedimento lo conclude entro il 31 marzo 2015 ovvero, in caso di inutile decorso del termine, trasmette la relativa documentazione al Ministero dell’ambiente per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico. La norma, attinente alla disciplina della VIA, è stata ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, con conseguente esclusione della possibilità

di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà (sentenza n. 114 del 2017) e attribuzione al legislatore nazionale del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche presso organi centrali, ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio. La previsione transitoria del trasferimento in sede statale delle procedure di VIA non tempestivamente definite presso le Regioni è stata ritenuta espressiva di una “generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il celere svolgimento del procedimento autorizzatorio” (sentenze nn. 383 e 336 del 2005). L’art. 118 Cost. legittima “anche la previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall’ente competente” (sentenze nn. 249 del 2009 e 43 del 2004). Inoltre, le funzioni e le procedure di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma sono state allocate presso organi centrali, in applicazione dell’art. 118 Cost., dal precedente comma 3, “onde soddisfare le esigenze unitarie che permeano l’intera disciplina dettata (...) nel settore energetico in considerazione”. L’avocazione delle procedure non tempestivamente esaurite dalle Regioni dopo l’avvenuta assunzione in via ordinaria delle relative funzioni da parte dello Stato ha trovato il proprio fondamento nell’art. 118 Cost. senza violare l’art. 120 Cost., il quale riguarda la diversa fattispecie di sostituzione statale nell’esercizio di una competenza di spettanza regionale. Invero, quando si applica il principio di sussidiarietà, “quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l’attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti. (...) la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l’intervento sollecitatorio diretto a vincere l’inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all’art. 120 Cost., invece, l’inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell’esercizio di una competenza che è e resta propria dell’ente sostituito” (sentenza n. 303 del 2003). Né è stato ritenuto rilevante in contrario l’insegnamento (sentenze nn. 249 del 2009 e 43 del 2004) secondo cui “non può farsi discendere dall’art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare (...) l’esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell’ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari”. Fermo restando che “la fattispecie in esame si colloca al di fuori della portata applicativa dell’art. 120 Cost.”, essa riguarda un ambito di competenza non regionale ma esclusivo del legislatore statale, il quale, “in materia di tutela dell’ambiente, si riappropria della procedura di VIA, coerentemente con quanto previsto a regime dal precedente comma 3”. L’attrazione delle funzioni “non attinge al livello locale, ma a quello regionale, presso il quale erano allocate prima dell’accentramento; (...) l’avocazione avviene per esigenze unitarie nazionali di sfruttamento delle risorse energetiche. Infatti, la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall’organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore” (sentenza n. 6 del 2004). Infine, l’asserito aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale imputato alla norma è stato valutato quale mero inconveniente di fatto, inidoneo ad introdurre il giudizio di legittimità, in quanto non direttamente riferibile alla previsione legislativa ma ricollegabile a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione, non involgenti, perciò, un problema di costituzionalità (sentenze nn. 114 del 2017, 157 del 2014, 270 e 117 del 2012, 295 del 1995; ordinanze nn. 158 del 2014 e 362 del 2008).

3.9. I progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti in mare

La sentenza n. 170 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 118 e 120 Cost. – dell’art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, il quale introduce “una deroga al divieto di attività minerarie in mare – altrimenti assenti alla stregua del generale regime giuridico dei titoli abilitativi – in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi oggetto di attività” di ricerca e coltivazione di idrocarburi, stabilendo che, al fine di tutelare le risorse nazionali di idrocarburi localizzate nel mare continentale e nei predetti ambiti nonché di valorizzare e provare in campo l’utilizzo delle migliori tecnologie nello svolgimento dell’attività mineraria, il Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell’ambiente, sentite le Regioni interessate, può autorizzare, previo espletamento della

procedura di valutazione di impatto ambientale che dimostri l'assenza di effetti di subsidenza dell'attività sulla costa, sull'equilibrio dell'ecosistema e sugli insediamenti antropici, per un periodo non superiore a cinque anni, progetti sperimentali di coltivazione di giacimenti. La Corte ha chiarito che nella fattispecie “non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica (...) la sussistenza di una competenza regionale” (sentenza n. 114 del 2017). Invero, le Regioni non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (sentenza n. 39 del 2017).

3.10. Le funzioni amministrative in materia ambientale (miscelazione dei rifiuti)

La sentenza n. **75** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, e 118, primo comma, Cost., l'art. 49 della legge n. 221 del 2015 il quale, aggiungendo il comma *3-bis* nell'art. 187 del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), statuiva che le miscelazioni ivi consentite (a determinate condizioni) tra rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi non fossero sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzate, non fossero soggette a prescrizioni o limitazioni diverse o ulteriori rispetto a quelle stabilite per legge. La miscelazione dei rifiuti rientra nel più ampio concetto di trattamento: in tal senso depongono la direttiva n. 2008/98/CE, il d.lgs. n. 36 del 2003 e lo stesso codice dell'ambiente. L'art. 23 della citata direttiva impone agli Stati membri di prevedere che qualsiasi ente o impresa che intenda effettuare il trattamento dei rifiuti debba ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente; con riguardo alle miscelazioni, il legislatore europeo distingue miscelazioni vietate ma autorizzabili in deroga e miscelazioni non vietate ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento. Prima dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, il diritto interno era conforme alla normativa sovranazionale; l'intervenuta liberalizzazione delle miscelazioni non vietate dall'art. 187, comma 1, del codice dell'ambiente è venuta a porsi in contrasto con l'art. 23, par. 1, della direttiva, determinando una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali, di carattere legislativo in materia di tutela della salute e amministrativo in materia ambientale. La Corte ha riconosciuto rango costituzionale alla funzione autorizzatoria delle Regioni in materia di trattamento dei rifiuti (il cui esercizio risultava escluso dalla norma impugnata per certe fattispecie) giacché l'art. 208 del codice dell'ambiente, attributivo di simile funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

4. Il principio cooperativo

4.1. L'accordo e la funzione legislativa

“Questa Corte ancora di recente ha ribadito il principio, proprio in riferimento all'accordo raggiunto nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, secondo cui «un accordo non può condizionare l'esercizio della funzione legislativa» (sentenza n. 205 del 2016)”. Così la sentenza n. **32**.

4.2. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione

“...poiché le disposizioni impugnate devono tutte essere ascritte, come si è detto, a plurimi titoli di competenza statale, nessuna violazione della leale collaborazione può essere imputata allo Stato, non essendovi alcuna competenza regionale incisa (da ultimo, sentenza n. 251 del 2016)”. Così la sentenza n. **32**.

4.3. Le differenti modalità della leale collaborazione

“...il principio di leale collaborazione (...) secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, può esprimersi a livelli e con strumenti «diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sentenza n. 62 del 2005)”. Così la sentenza n. **182**.

4.4. Le condizioni della chiamata in sussidiarietà

Lo Stato “può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale

concorrente, ovvero residuale” (sentenza n. 7 del 2016), mentre “ne difettano i presupposti quando si verta in materia di competenza esclusiva statale, anche solo prevalente” (sentenze nn. 62 del 2013 e 80 del 2012). Così la sentenza n. **114**.

4.5. La collaborazione nella chiamata in sussidiarietà

La sentenza n. **198** ha accolto un ricorso per conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione Abruzzo, affermando la non spettanza allo Stato e per esso al Ministro dello sviluppo economico del potere di adottare, senza adeguato coinvolgimento delle Regioni, il decreto del 25 marzo 2015 che dettava le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e di esercizio delle relative attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi; per l'effetto, il censurato decreto è stato annullato. Tale atto era stato adottato sulla base dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 che la sentenza n. 170 del 2017 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., nella parte in cui non prevedeva un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale, recante il disciplinare tipo con cui dovevano essere stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché i modi di esercizio delle relative attività. “Una volta eliminato, mediante la menzionata addizione, il *vulnus* arrecato dalla norma legislativa alla base del decreto, quest'ultimo, essendo stato adottato a prescindere dal coinvolgimento regionale”, è risultato “autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente (sentenza n. 103 del 2016), realizzando una chiamata in sussidiarietà senza il rispetto delle garanzie previste” dagli indicati parametri.

4.6. L'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni

“...fermo restando il principio per cui le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, deve nondimeno essere esclusa «la configurabilità di un *vulnus* delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)» (sentenza n. 104 del 2010). Nella stessa direzione, la sentenza n. 10 del 2008 ha affermato che «l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 42 del 2006)»”. Così la sentenza n. **245**.

4.7. L'inattività della Regione

“...«[n]é la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato» (sentenza n. 83 del 2016). In caso di revoca di risorse assegnate alle Regioni e da tempo inutilizzate, dunque, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007)”. Così la sentenza n. **143**.

4.8. Il principio della copianificazione (la sclassificazione dei beni di uso civico)

La “conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato” e “tale titolo di competenza statale riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome”, ferma la necessità di tener conto degli statuti speciali di autonomia (sentenza n. 378 del 2007). Le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio “si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale” in materia di usi civici (sentenze nn. 210 del 2014 e 51 del 2006). “Detto rispetto comporta, tra l'altro, che la Regione autonoma Sardegna non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al

patrimonio tutelato. Il principio di *favor* della conservazione della destinazione pubblica è strettamente legato alla connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali”. La sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente “si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale” (sentenza n. 46 del 1995). “In definitiva, il modello procedimentale che permette la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale è quello che prevede la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno naturalmente parte. (...) per una efficace tutela del paesaggio e dell’ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla [sclassificazione dei beni civici]: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi [al mantenimento del bene] concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela”. Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 103 che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118 Cost., l’art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della legge sarda n. 5 del 2016 concernenti la sclassificazione dei beni di uso civico: in particolare, il comma 24 disponeva una riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione prevista dall’art. 18-*bis* della legge regionale n. 12 del 1994; il comma 25 delineava un’ulteriore ipotesi di sclassificazione; e i commi 26 e 27 individuavano, attraverso i dati catastali, alcuni terreni sottoposti a sclassificazione. Preliminarmente, la Corte si è soffermata sugli istituti traslativi attraverso i quali divengono possibili le trasformazioni d’uso dei beni civici: da un lato, “l’alienazione e la legittimazione servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall’altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d’uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. (...) Se il mutamento di destinazione è compatibile (...) col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell’alienazione e della legittimazione, i quali (...) prevedono la trasformazione del demanio in allodio con conseguente trasferimento del bene in proprietà all’acquirente o al legittimatarario, attraverso la previa sclassificazione dello stesso”. Le censurate disposizioni – che producevano l’effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio – hanno violato il principio della copianificazione previsto dall’art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, norma di grande riforma economico-sociale (sentenza n. 210 del 2014), posto che l’attività di ricognizione e delimitazione delle aree d’uso civico vincolate ai sensi dell’art. 142 del citato Codice costituisce uno dei contenuti minimi del piano paesaggistico e deve essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione. Esse, inoltre, non si limitavano ad esprimere determinazioni unilaterali, ma erano tutte dirette, sia pure con diversa tecnica normativa, a ridurre, attraverso la piena sclassificazione, il patrimonio vincolato. Il legislatore sardo ha altresì leso il principio di leale collaborazione sottraendo preventivamente una parte del patrimonio che avrebbe dovuto essere sottoposto alla copianificazione tra Stato e Regione. L’errore concettuale comune alle norme impugnate è consistito nel concepire la sclassificazione dei beni d’uso civico alla stregua del mutamento di destinazione degli stessi che persegue finalità diverse da quelle originarie ma parimenti caratterizzate dalla permanenza dell’interesse generale alla loro nuova destinazione. “Al contrario, la sclassificazione – in quanto finalizzata all’alienazione ed alla legittimazione dei beni civici – non costituisce una scelta pianificatoria del legislatore regionale, bensì un istituto condizionato dalla preesistenza degli indefettibili requisiti di legge in presenza dei quali è possibile l’estinzione della natura pubblica del bene e il suo conseguente assoggettamento ad un pieno regime di diritto privato. Eventi, questi ultimi, che precludono, in radice, la permanenza della destinazione ambientale e – quindi – anche la possibilità della copianificazione”.

4.9. Le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (mancanza dei presupposti per l’attrazione in sussidiarietà)

La sentenza n. 114 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. – dell’art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, il quale proroga, per la durata di vita utile del giacimento e nel rispetto degli *standard* di sicurezza e salvaguardia ambientale, i titoli abilitativi già rilasciati per l’esercizio

delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette. Diversamente da altre disposizioni in materia di idrocarburi, ascritte alla materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (sentenze nn. 39 del 2017 e 117 del 2013), la norma censurata è stata ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Dal punto di vista sistematico, essa incide sul codice dell’ambiente, in particolare sull’art. 6 che concorre a dettare la disciplina in tema di VIA e di VAS, riconducibile alla materia della tutela ambientale (sentenze nn. 117 del 2015 e 197 del 2014). In secondo luogo, riguarda una disposizione che vieta le attività minerarie in determinate aree a fini di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Infine, l’ambivalente formulazione del comma – il quale, da un lato, inasprisce il menzionato divieto e, dall’altro, proroga l’efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati – è espressione dell’esercizio in via prevalente della competenza riservata allo Stato in materia di tutela dell’ambiente, in quanto “realizza un bilanciamento non implausibile tra la sua salvaguardia, precludendo l’adozione di nuovi titoli minerari, ed il soddisfacimento di altri interessi rilevanti – quali la piena valorizzazione delle iniziative imprenditoriali in essere, ancora economicamente utili, ed il generale beneficio in termini occupazionali, finanziari e fiscali da esse derivante – attraverso la proroga per la durata di vita utile del giacimento”. Ricondotta la norma alla competenza esclusiva statale, la Corte ha concluso per la mancanza degli estremi dell’attrazione in sussidiarietà.

4.10. L’adozione del disciplinare tipo per il conferimento del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi (chiamata in sussidiarietà e necessario coinvolgimento delle Regioni)

La sentenza n. 170 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., 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, con decreto del Ministero dello sviluppo economico, del disciplinare tipo con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi. La norma incideva sulla materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, cui sono state ricondotte le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma. Rimettendo esclusivamente al Ministro dello sviluppo economico l’adozione del disciplinare tipo, essa ha realizzato una chiamata in sussidiarietà senza alcun coinvolgimento delle Regioni, sebbene la Corte abbia reiteratamente affermato l’esigenza della previsione di “procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, [... di] adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali” (sentenze nn. 7 del 2016 e 339 del 2009).

4.11. L’intesa per la composizione degli interessi coinvolti nella localizzazione delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale

In materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia “non possono non entrare in gioco i principi fondamentali posti dallo Stato”; in particolare, la legge n. 239 del 2004, “anche attraverso il meccanismo della chiamata in sussidiarietà, quindi attraverso un modulo procedimentale basato su esigenze d’interesse nazionale, ha ridefinito in modo unitario e a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, nonché dei connessi impianti di compressione a gas”. Le norme statali “costituiscono principi fondamentali per la localizzazione e la realizzazione delle opere d’interesse nazionale, e quindi anche nella materia energetica, in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, anche in relazione ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione” (sentenze nn. 249 e 131 del 2016, 119 del 2014, 182 del 2013, 383 del 2005). “La pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell’intesa, prevista anche per la fase di localizzazione e realizzazione dell’opera” ai sensi dell’art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001. “Il raggiungimento dell’intesa costituisce lo strumento necessario al fine d’identificare le linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti, inclusa la rete dei gasdotti”, superabile nel caso d’inerzia regionale con le modalità previste dalla legge n.

239 del 2004. In base a tali presupposti ed anche in ragione del pregiudizio arrecato alla ricerca dell'intesa, sono state già dichiarate incostituzionali "leggi regionali che prevedevano divieti o ponevano vincoli alla localizzazione di impianti energetici" (sentenze nn. 249 e 154 del 2016, 119 del 2014, 182 del 2013). Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **105** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., l'art. 1, comma 3, della legge pugliese n. 41 del 2014 (come sostituito dalla legge regionale n. 7 del 2016) che consentiva di derogare al vincolo urbanistico, stabilito dai precedenti due commi per i terreni interessati dall'espianto di ulivi affetti da xylella fastidiosa o co.di.r.o. (complesso del disseccamento rapido dell'olivo), per la realizzazione di opere pubbliche prive di alternativa localizzativa e necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente e per le quali fosse stata svolta con esito positivo la valutazione di impatto ambientale. La disciplina regionale include nel divieto di variazione della destinazione urbanistica la realizzazione di opere sicuramente rientranti nella competenza statale, come le opere energetiche d'interesse strategico nazionale; inoltre, per le stesse opere ammesse, si fa riferimento ad interessi, come l'ambiente, che rientrano nella competenza esclusiva statale, e la pubblica incolumità, la quale investe anche profili di sicurezza attinenti a valutazioni proprie dello Stato. La natura di siffatti interessi ha indotto a ritenere che il potere previsto dalla norma in esame manifesta un'esorbitanza dalle competenze legislative della Regione. La lesione delle attribuzioni statali è stata determinata dal comma recante le deroghe al divieto di variazione della destinazione agricola dei terreni poiché, nel contemplare tali deroghe, la Regione ha ecceduto dalle sue competenze, disciplinando casi nei quali la realizzazione dell'opera dipende da una valutazione dello Stato. Per contro, il permanere del generale divieto di edificazione su determinati territori regionali non osta, di per sé, al raggiungimento delle intese necessarie alla localizzazione e realizzazione di opere d'interesse strategico nazionale. Infatti, la legge n. 239 del 2004 attribuisce allo Stato il potere di stabilire, in base all'interesse nazionale e salva l'intesa con le Regioni, la localizzazione e la realizzazione di opere siffatte. Il divieto regionale, perciò, è inoperante davanti ad opere rientranti in ambiti in cui le competenze amministrative e legislative della Regione sono sovrastate e limitate dal predetto potere statale.

4.12. Il piano per lo stabilimento ILVA e il coinvolgimento della Regione

La sentenza n. **182** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 1, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2016, che disciplina la procedura per la modifica o l'integrazione del «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria», concernente lo stabilimento ILVA di Taranto, adottato con d.P.C.m. 14 marzo 2014. In via preliminare, la Corte ha ricostruito il contesto normativo che negli ultimi anni, a partire dal 2012, ha riguardato tale azienda, rispetto al quale il d.l. n. 98 del 2016 costituisce l'ultimo tassello. In particolare, è stato evidenziato che l'ILVA è stata sottoposta a varie procedure che ne hanno permesso la prosecuzione dell'attività produttiva, prevedendosi la sottoposizione prima alla vigilanza di un Garante (art. 3, commi 4 e 6, del d.l. n. 207 del 2012), poi a quella di un Commissario straordinario (art. 1 del d.l. n. 61 del 2013) ed, infine, l'assoggettamento dello stabilimento alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi in virtù del d.l. n. 1 del 2015. Solo nel 2016 si è dato avvio al procedimento di aggiudicazione ai fini della cessione a terzi dei complessi aziendali del gruppo ILVA, mediante il d.l. n. 191 del 2015 e il d.l. n. 98 del 2016, il cui art. 1, comma 1, lett. b), è oggetto della questione sottoposta all'attenzione della Corte. Sempre in termini generali, i Giudici hanno evidenziato che i vari interventi legislativi riguardanti l'azienda, seppur diversi nel loro contenuto, sono accomunati da una medesima *ratio*, individuata "nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso (sentenza n. 85 del 2013)". Fatte queste considerazioni preliminari, è stato evidenziato che la disciplina censurata distingue la fase della valutazione degli interventi di modifica o integrazione al «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria» da quella della loro autorizzazione, che è, invece, successiva all'individuazione dell'aggiudicatario, con l'intento di accelerare proprio il trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo. Più in particolare, la normativa censurata – viste le peculiarità e la gravità della situazione creatasi a Taranto – ha predisposto una procedura di individuazione dell'aggiudicatario accelerata, senza ritenere necessario il previo parere della Regione interessata. Ciononostante, la Corte non ha ravvisato alcuna lesione delle prerogative regionali in quanto nelle disposizioni che regolano la materia è possibile

individuare “varie forme di partecipazione, le quali, nel loro insieme, non possono considerarsi meno efficaci rispetto al parere non vincolante richiesto dalla ricorrente e che la stessa non esita a definire come ‘tenue’ forma di leale collaborazione”. In altri termini, la normativa censurata ha, comunque, previsto “diversi strumenti di coinvolgimento della Regione interessata, nel rispetto del principio di leale collaborazione il quale, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, può esprimersi a livelli e con strumenti diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all’intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte (sentenza n. 62 del 2005)”. Per analoghe motivazioni la Corte ha ritenuto non fondata anche la questione sollevata con riferimento all’art. 3 Cost. sul presupposto che la normativa introduce una discriminazione irragionevole che, come tale, ridonderebbe sulla violazione delle competenze regionali. Infatti, l’aver previsto la nuova procedura non in termini generali ed astratti ma solo per il Piano predisposto per l’impianto siderurgico ILVA di Taranto, non determina una discriminazione irragionevole ma risulta rispettoso dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di leggi provvedimenti, cui la disciplina censurata può ascrivere. Al riguardo, la Corte ha ricordato che tali leggi “non sono di per sé incompatibili con l’assetto costituzionale, ma devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (*ex plurimis*, sentenze n. 85 del 2013 e n. 20 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 270 del 2010). La loro legittimità costituzionale va valutata in relazione al loro specifico contenuto (sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995) e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenza n. 137 del 2009), attraverso l’individuazione [de]gli interessi oggetto di tutela e [del]la *ratio* della norma [...] desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici (sentenza n. 270 del 2010)”.

4.13. Il concorso delle autonomie alla finanza pubblica e la necessità di pieno coinvolgimento

“In ordine al mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 e dell’art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (...), è qui da ricordare che, pur dovendosi riconoscere l’inevitabile incidenza sull’autonomia finanziaria delle Regioni dell’obbligo ad esse imposto di concorrere alla finanza pubblica, è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014). E, come pure già rilevato da questa Corte (sentenza n. 65 del 2016), tale coinvolgimento è assicurato da disposizioni, come quelle censurate, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa (sentenza n. 141 del 2016)”. Così la sentenza n. **154**.

4.14. Il coinvolgimento delle Regioni nell’approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico (esclusione)

La sentenza n. **237** ha dichiarato non fondate quattro questioni di legittimità costituzionale, prospettate in via principale da più Regioni, dell’art. 4 della legge n. 164 del 2016, che ha modificato l’art. 12 della legge n. 243 del 2012 contenente la disciplina del «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico». Specificamente, con la quarta questione, le Regioni Lombardia, Liguria e Veneto, censurano l’art. 4 della legge n. 164 del 2016 per non avere previsto un coinvolgimento regionale nella definizione delle modalità della riduzione del debito, cioè nell’adozione dell’atto legislativo a cui tale definizione è affidata. Le Regioni sottolineano l’esigenza di un loro coinvolgimento nella scelta relativa alle modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico, essendo evidente che tale concorso, in particolare con la modalità prevista dall’art. 12, comma 2, della legge n. 243 del 2012 (versamenti al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato), presenta un forte impatto sulla loro autonomia finanziaria, come riconosciuto dalla sentenza n. 88 del 2014 che ha introdotto nell’art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012 il vincolo di un’intesa con la Conferenza unificata. Tuttavia, la Corte – nel riconoscere che tale esigenza collaborativa impone allo Stato di improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica allargata a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra» (sentenze n. 107 del 2016 e n. 19 del 2015) -

esclude che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 sia illegittimo per non avere previsto il coinvolgimento delle Regioni nell'approvazione della legge ordinaria destinata a regolare le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico. Afferma al riguardo: "Questa Corte, invero, non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo (sentenze n. 192 del 2017, n. 43 del 2016, n. 250 del 2015, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011, n. 278, n. 112 e n. 100 del 2010, n. 298, n. 249, n. 247, n. 232, n. 225, n. 107 e n. 12 del 2009, n. 401 e n. 98 del 2007, n. 181 del 2006, n. 272 del 2005, n. 196 del 2004, n. 437 del 2001). A ciò si deve aggiungere che, dalla previsione in Costituzione di alcune particolari ipotesi in cui una legge statale ordinaria è preceduta da un raccordo con le regioni (art. 116, terzo comma, art. 132, secondo comma, art. 133, primo comma), non è lecito desumere alcuna regola generale circa la necessità di percorsi collaborativi di quel genere, tanto meno la regola per cui, oltre ai casi specifici considerati in quelle previsioni, le leggi statali incidenti sull'autonomia regionale possano essere ritenute implicitamente rinforzate da un vincolo procedimentale di collaborazione con le regioni. Se è vero che è stata recentemente dichiarata l'illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l'intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza Stato-regioni, a seconda dei casi) in vista dell'adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016), va sottolineato che tale pronuncia si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria. A tale estensione osta infatti la circostanza, di per sé decisiva, che il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto (sentenze n. 249 del 2009, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un vincolo procedimentale imposto al legislatore regionale dall'art. 205, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale», nonché n. 112 e n. 100 del 2010)".

4.15. La procedura per l'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria

La sentenza n. **192** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento al principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.) – dell'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015 concernenti l'aggiornamento del d.P.C.m. 29 novembre 2001 sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria. La prima disposizione prevede l'aggiornamento dei detti livelli in misura non superiore a 800 milioni di euro annui; la seconda finalizza all'attuazione del comma 553 un importo di 800 milioni per il 2016 a valere sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario *standard* nazionale, condizionandone l'erogazione all'adozione del provvedimento di aggiornamento dei livelli essenziali. Posto che il principio di leale collaborazione non si impone nel procedimento mediante il quale il Parlamento approva le leggi (sentenze nn. 280, 251 e 65 del 2016, 63 del 2013, 79 del 2011), la fissazione del predetto limite, "nel momento in cui si dà impulso con apposite previsioni all'aggiornamento dei livelli essenziali", non è apparsa incompatibile con la logica di leale collaborazione tra Stato e Regioni, che, a norma della stessa legge n. 208 del 2015, presiede alla procedura di aggiornamento, conformemente a un indirizzo già presente nella legislazione e più volte riscontrato dalla Corte (sentenze nn. 297 del 2012, 98 del 2007, 134 del 2006). Il principio di leale collaborazione, "per la sua elasticità, consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e Regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità" (sentenze nn. 83 del 2016, 50 del 2005, 308 del 2003): il limite finanziario massimo globale all'aggiornamento dei livelli essenziali "pone senz'altro un parametro di riferimento per le scelte entro cui può svilupparsi la dialettica tra Stato e Regioni; ma è ben lungi dall'esaurire tale dialettica, per la quale restano spazi estremamente ampi, pure sui profili economici e finanziari".

4.16. La necessaria dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA

La sentenza n. **169** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le censure rivolte dalle Regioni Veneto e Liguria all'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 – prevedente tagli alla spesa sanitaria - in riferimento agli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione alla pretesa compressione dei LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili. La Corte - nel ricordare il costante

orientamento secondo cui la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi - rileva che, nel caso di specie elementi obiettivi non sono stati dedotti in misura idonea (sulla prova della violazione delle attribuzioni regionali, *ex multis*, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014). La decisione offre alla Corte l'occasione per ricordare principi consolidati e riproporre il tema della perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e della conseguente situazione di difficoltà nel finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost. Ricorda la Corte che «il legislatore statale può imporre una riduzione delle risorse degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (*ex multis*, sentenza n. 36 del 2004) purché la riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che «l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità [...] non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto “[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)”» (sentenza n. 10 del 2016)”. Ciò posto, con specifico riferimento ai LEA, la Corte ribadisce: “[i LEA] in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. In proposito l'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009, dispone che «[a] fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 [nel caso di specie il decreto n. 68 del 2011 e le successive modifiche e integrazioni] sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle [...] spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; [...]». Da tale norma si evince, tra l'altro, che: a) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'“associazione” tra i costi *standard* e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni *standard* costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; b) tali fabbisogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la “piena collaborazione” con gli enti territoriali; c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale. In ordine alla puntuale attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni *standard* sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie, si è verificata – dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2011 – una lunga fase di transizione, ancora oggi in atto, attraverso l'applicazione, d'intesa con le Regioni, di criteri convenzionali di riparto. Ciò in attesa di acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni in modo conforme al richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, non può sottacersi, nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013), l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost. [...] Se le precedenti considerazioni sono sufficienti ai fini della declaratoria di infondatezza della questione, sono tuttavia utili alcune riflessioni circa la mancata proiezione precedentemente evidenziata [coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale], elemento necessario per dimostrare il pregiudizio causato da norme sproporzionatamente riduttive di risorse destinate all'erogazione di prestazioni sociali di carattere primario. Infatti, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sotesi 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. Se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA, «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari

suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria. Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che 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. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016). Deve essere infine sottolineato che – in attesa di una piena definizione dei fabbisogni LEA – misure più calibrate e più stabili di quelle fino ad oggi assunte sono utili per la riqualificazione di un servizio fondamentale per la collettività come quello sanitario. Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del «principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016)».

4.17. L'interferenza nelle funzioni del commissario ad acta (istituzione del Servizio delle professioni sanitarie e del Servizio sociale professionale)

La sentenza n. 190 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016 che istituiscono il Servizio delle professioni sanitarie (SPS) e il Servizio sociale professionale (SSP) in tutte le aziende sanitarie provinciali, ospedaliere, universitarie e presso il dipartimento Tutela della salute della Regione Calabria. In via preliminare, la Corte ha ricordato che «costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (...) finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015) (sentenze n. 14 del 2017 e n. 266 del 2016)». Con riferimento specifico ai poteri del commissario *ad acta*, è stato ricordato che «[q]ualora 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*), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011)». La Corte, quindi, ha chiarito si ha «l'illegittimità costituzionale della legge regionale (...)

anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014) (sentenze n. 14 del 2017 e n. 227 del 2015)". Nel caso di specie, la Corte ha ravvisato l'esistenza di una interferenza delle disposizioni censurate con i poteri del commissario *ad acta* in quanto il decreto n. 130 del 2015 – dallo stesso adottato nell'esercizio dei poteri di riassetto delle reti ospedaliere e di assistenza territoriale conferiti con il mandato del 20 marzo 2015 – rimette l'istituzione (anche) di tali strutture operative ad atti aziendali, di competenza dei dirigenti generali, soggetti all'approvazione del commissario medesimo. In via consequenziale la Corte ha dichiarato, poi, l'illegittimità anche della lettera *d*) dello stesso comma nella parte in cui demanda a un regolamento di Giunta la definizione degli «aspetti organizzativi, gestionali e dirigenziali» relativi ai menzionati servizi, essendo una previsione in rapporto di stretta connessione e inscindibilità funzionale con quella che prevede la loro istituzione.

4.18. L'istituto dei piani di rientro per le aziende sanitarie in disavanzo

La sentenza n. 192 ha deciso un ricorso promosso dalla Regione Veneto avverso, tra gli altri, i commi da 524 a 529 e da 531 a 536 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, ove è introdotto l'istituto dei piani di rientro per le singole aziende sanitarie che si trovino in determinate condizioni, quali un rilevante scostamento tra costi e ricavi ovvero il mancato rispetto di parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure. Ha osservato la Corte che la normativa "si pone al crocevia di una pluralità di competenze, ciascuna, a sua volta, connotata da autonomi profili di complessità": "l'organizzazione sanitaria come componente fondamentale della tutela della salute"; "la competenza legislativa dello Stato in materia di principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica"; la competenza statale esclusiva circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; e "la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione contabile". La disciplina in esame "tesse in una trama unitaria competenze statali e regionali eterogenee; norme di principio, da un lato, e, dall'altro, previsioni e poteri strumentali; la determinazione di *standard* di assistenza e la disciplina degli interventi per i casi in cui gli *standard* siano sensibilmente disattesi; valutazioni politiche e profili tecnici". "In presenza di un intreccio così fitto e complesso", sono stati dichiarati illegittimi i soli commi 526 e 536, nella parte in cui stabilivano che i decreti ministeriali ivi previsti (concernenti, da un lato, la definizione della metodologia per la determinazione dello scostamento tra costi e ricavi, dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, delle linee guida per la redazione dei piani di rientro e, dall'altro, la definizione dei criteri di valutazione, dei dati rilevanti, delle modalità di calcolo e dei parametri per l'individuazione delle aziende da sottoporre a piano di rientro nonché l'aggiornamento dei modelli di rilevazione dei costi dei presidi gestiti direttamente dalle Aziende sanitarie locali) fossero adottati sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa con la stessa Conferenza. Infatti, il legislatore statale doveva predisporre "adeguati strumenti di coinvolgimento e garanzia delle Regioni, tra i quali – tenuto conto anche della tipologia delle funzioni in esame – può ritenersi sicuramente congruo quello dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni" (sentenze nn. 251, 21, 7 e 1 del 2016).

4.19. Il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale *standard*

"La determinazione del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale *standard* deve necessariamente avere carattere globale e, dato il dinamico evolversi delle molteplici esigenze da contemperare, non può fare a meno di collegarsi a un determinato orizzonte temporale di programmazione finanziaria". Così la sentenza n. 192 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost. – dell'art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, il quale fissa in 111 miliardi di euro per il 2016 il concorso dello Stato al fabbisogno *standard* nazionale. In punto di fatto, la misura del concorso statale autorizzato dalla norma censurata per il 2016 era inferiore a quella prevista in una sequenza di atti normativi e convenzionali tra loro concatenati, "gli ultimi dei quali non sono di molto anteriori alla presentazione del disegno di legge poi approvato come legge n. 208 del 2015": tuttavia, in punto di diritto, "ciò non comporta di per sé un vizio di legittimità costituzionale" poiché nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (sentenze nn. 205 del 2016, 79 del 2011, 437 del 2001) né il principio di leale collaborazione si impone nel procedimento legislativo parlamentare. Inoltre, la determinazione tramite intesa del fabbisogno sanitario nazionale *standard* è stato valutato quale principio legislativo che "non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere". La determinazione del concorso statale ha comunque lasciato ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per

disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari, non rilevando perciò il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 141 del 2016): “a fronte di misure statali di coordinamento finanziario che incidono sull’autonomia delle Regioni, è necessario, ma anche sufficiente, contemperare le ragioni dell’esercizio unitario delle competenze statali e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, assicurando il pieno coinvolgimento di queste ultime” (sentenza n. 65 del 2016), anche attraverso il riconoscimento ad esse di poteri di determinazione in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa. Infine, l’asserita inadeguatezza del concorso statale alla spesa sanitaria non è stata suffragata da un’adeguata dimostrazione dell’oggettiva impossibilità per la ricorrente di esercitare le proprie funzioni in materia.

4.20. Il coinvolgimento regionale nel riordino delle Camere di commercio

La sentenza n. 261 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, impugnato in via principale da alcune Regioni ordinarie, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa in detta Conferenza. La norma incide su un ambito materiale in cui si intrecciano competenze legislative statali e regionali e dunque la previsione del mero parere si pone in contrasto con i principi enunciati nella sentenza n. 251 del 2016 e risulta lesiva del principio di leale collaborazione. Motiva la Corte: “L’intervento del legislatore statale sul profilo in esame non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell’attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale. Tale ragione giustificatrice dell’intervento del legislatore statale non esclude tuttavia che, incidendo l’attività delle camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenza n. 251 del 2016). Il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell’intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento. Della necessità dell’intesa lo stesso legislatore statale si è, peraltro, dimostrato consapevole allorché, con l’art. 1, comma 1, lettera a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, ha sostituito l’art. 1, comma 5, della legge n. 580 del 1993, ed ha avuto cura di prevedere appunto l’intesa per l’istituzione delle camere di commercio risultanti da accorpamento di quelle preesistenti e per le modifiche delle circoscrizioni territoriali”.

4.21. Il principio di leale collaborazione rivolto alle autonomie speciali

“...“autonomia speciale” non significa «potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l’adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (sentenza n. 219 del 2013), dei quali doveri il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari, anche in ragione della responsabilità che incombe su tutti i cittadini (sentenza n. 141 del 2015). Già nella sentenza n. 82 del 2015 (richiamando i principi enucleati dalla sentenza n. 19 del 2015), del resto, questa Corte aveva chiarito – ed è necessario qui riaffermarlo – che il principio di leale collaborazione, oggi invocato dalle autonomie speciali, «richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l’autonomia finanziaria delle Regioni con l’indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche»”. Così la sentenza n. 154.

4.22. Un richiamo alle autonomie speciali

Con la sentenza n. 154, la Corte, nel dichiarare non fondate alcune censure proposte da Regioni a statuto speciale avverso l’art. 1, commi 680, 681 e 682 della legge di stabilità 2016, biasima le autonomie speciali, alla luce delle prassi disponibili con riferimento al caso di specie, in quanto la mancata partecipazione

all'autocoordinamento (testualmente riferito a tutte le Regioni), l'assenza di disponibilità alle successive intese bilaterali con lo Stato, nonché il diniego d'intesa sul documento concernente il contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2017, costituiscono comportamenti non ispirati al dovere di collaborazione e discussione

5. Il potere sostitutivo

5.1. Il commissario ad acta incaricato di attuare il piano di rientro

Si è (...) costantemente affermato che, «[q]ualora 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), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenze n. 14 del 2017 e n. 227 del 2015). Così la sentenza n. **190**.

5.2. L'interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni del commissario ad acta

La sentenza n. **14** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., della legge della Regione Molise n. 3 del 2015, che nel consentire la proroga del personale precario del Sistema sanitario regionale, si poneva in evidente contrasto con le delibere del Consiglio dei ministri del 21 marzo 2013, del 20 gennaio e del 7 giugno 2012, attributive al commissario nominato per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, dei compiti di razionalizzazione e contenimento della spesa del personale e di implementazione del divieto di *turn-over*. La Corte nella motivazione ricorda la sua costante giurisprudenza secondo cui ««costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, per cui sono vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)”», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti (da ultimo, sentenza n. 227 del 2015)» (sentenza n. 266 del 2016)». Ribadisce, altresì, la costante affermazione secondo cui ««[q]ualora 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), pur avendo carattere amministrativo e non legislativo (sentenza n. 361 del 2010), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 110 del 2014, n. 228, n. 219, n. 180 e n. 28 del 2013 e già n. 78 del 2011). L'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 227 del 2015)».

5.3. Il prolungamento della gestione commissariale

La sentenza n. **190** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 3 della legge della Regione Calabria n. 11 del 2016, che innalza da sei a dodici mesi (rinnovabili) la durata del mandato dei commissari straordinari, di nomina regionale, presso le aziende sanitarie e ospedaliere. Per la Corte, la durata del mandato commissariale, pur prolungato ad un anno, non è equiparabile a quella del direttore generale, che va da tre a cinque anni (in questo senso non solo il d.P.C.m. 31 maggio 2001, n. 319, ma anche e soprattutto l'art. 3-bis, comma 8, del d.lgs. n. 502 del 1992 e l'art. 2 del d.lgs. n. 171 del 2016). In altri termini, il prolungamento previsto dalla disposizione censurata non è finalizzato a rendere ordinaria la gestione commissariale ma solo a consentire che essa abbia – secondo la non irragionevole valutazione del legislatore regionale – una durata adeguata alla delicatezza e alla complessità dell'incarico.

5.4. L'avocazione delle procedure non tempestivamente esaurite dalle Regioni dopo l'allocazione presso organi centrali in applicazione del principio di sussidiarietà

«Le funzioni e le procedure di VIA afferenti ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma sono state allocate presso organi centrali – in applicazione dell'art. 118 Cost. – dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 133 del 2014, onde soddisfare le esigenze unitarie che permeano l'intera disciplina dettata da tale articolo nel settore energetico in considerazione. Alla luce di ciò, l'avocazione delle procedure che non siano state tempestivamente esaurite dalle Regioni dopo la già avvenuta assunzione in via ordinaria delle relative funzioni da parte dello Stato trova il proprio fondamento nell'art. 118 Cost. e non viola l'art. 120 Cost., il quale riguarda la diversa fattispecie di sostituzione statale nell'esercizio di una competenza di spettanza regionale. Questa Corte ha infatti chiarito che, «quando si applichi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti. In breve, la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito» (sentenza n. 303 del 2003)». Così la sentenza n. **170**.

5.5. La riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo per l'attuazione della legge rinforzata n. 243 del 2012 (e n. 164 del 2016)

La sentenza n. **252** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, prevede «, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano». La disposizione recitava: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato». Il testo originario dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012 (su cui è intervenuta la sentenza n. 88 del 2014) prevedeva: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo». La questione, dunque, riguarda la rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato. La Corte riconosce che la previsione impugnata, nel rimettere ad un decreto le modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato in relazione all'inerzia o ritardo delle Regioni o delle Province ad autonomia speciale, lede i principi enunciati dall'art. 120, secondo comma, Cost. Tale disposizione introduce una riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo, disciplina che in effetti è stata adottata con l'art. 8 della legge n. 131 del 2003. E, infatti, alla stregua di tale chiaro disposto costituzionale, la Corte ha più volte affermato (sentenze n. 338 del 1989 e n. 177 del 1988) che le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello

stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge.

6. Enti locali

6.1. Il riordino delle Province e delle Città metropolitane

6.1.1. La riallocazione del personale dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale

La sentenza n. 32 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi da 1 a 6, del d.l. n. 78 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost. Le norme censurate si inseriscono nel processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge n. 56 del 2014, con la quale, nell'esercizio delle proprie competenze di cui agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), Cost., «il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica» (sentenza n. 50 del 2015). Parallelamente alla nuova disciplina concernente il riordino di detti enti, il legislatore statale ha previsto misure dirette all'individuazione del personale da riallocare, disciplinandone poi le modalità di trasferimento e ridefinendo le dotazioni organiche. La Corte, che già si è occupata del tema, ricorda: «non c'è dubbio che la disciplina del personale costituisca uno dei passaggi fondamentali della riforma» (sentenza n. 159 del 2016), da farsi rientrare, in termini generali, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.). È del tutto evidente, infatti, che «la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale» (sentenza n. 202 del 2016). In particolare, le norme impugnate disciplinano, in vario modo, il trasferimento di una particolare categoria di dipendenti pubblici delle Province, quale il personale appartenente ai Corpi ed ai servizi di polizia provinciale. Le censurate disposizioni non sono dirette ad allocare le funzioni nell'ambito di una materia, quale la «polizia amministrativa locale», che è di competenza residuale regionale, ma devono essere ricondotte alla materia di competenza esclusiva statale «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» – trattandosi di intervento che si colloca nel processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 – e di ulteriori titoli di competenza statale. Si tratta, infatti, di un intervento legislativo nell'ambito della competenza statale tesa 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), sul quale si fonda la Repubblica italiana (art. 1 Cost.). Le medesime disposizioni sono altresì riconducibili alla materia «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. La giurisprudenza della Corte, infatti, ha ascrivito alla competenza residuale regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale i profili «pubblicistico-organizzativi» dell'impiego pubblico regionale (*ex multis*, sentenze n. 251 del 2016 e n. 149 del 2012), riconducendo invece alla competenza esclusiva statale gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere (*ex multis*, sentenze n. 251 e 186 del 2016 e n. 180 del 2015), quali sono quelle regolanti il trasferimento di personale (sentenze n. 50 del 2015 e n. 17 del 2014). Inoltre, le disposizioni impugnate - prevedendo deroghe alle limitazioni vigenti in materia di spese per il personale, contestualmente stabilendo un divieto di ulteriori assunzioni fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale - sono congiuntamente dirette a un complessivo contenimento della spesa per il personale e, di conseguenza, devono essere ascritte alla materia «coordinamento della finanza pubblica» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Trattandosi di misure transitorie che incidono su un rilevante aggregato della spesa pubblica quale è quello per il personale, esse, come più volte ha ritenuto la Corte, non hanno carattere di dettaglio e intervengono a titolo di principio fondamentale della materia (*ex multis*, sentenze n. 202 del 2016 e n. 218 del 2015), tanto più nel contesto del processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 (sentenza n. 143 del 2016).

6.1.2. Le linee guida ministeriali per l'attuazione delle disposizioni in materia di personale

La sentenza n. 150 ha respinto il ricorso per conflitto di attribuzione promosso – con riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettere g) e p), terzo, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, quarto comma, Cost. – dalla Regione Puglia nei

confronti dello Stato in relazione alla circolare n. 1/2015 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015), adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Tale circolare rappresenta una nota interpretativa ed esplicativa dei commi 420, 421, 422, 423, 424 e 427 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, relativa alla cosiddetta riforma delle Province, già impugnati dalla Regione Puglia in sede di giudizio in via principale e concernenti l'imposizione di puntuali e penetranti limiti di spesa alle Province (comma 420), la consistente contrazione della dotazione organica di Province e Città metropolitane (comma 421) e i processi di assorbimento del relativo personale soprannumerario in altre amministrazioni, in particolare regionali e locali (commi 422, 423, 424 e 427). La Corte, dopo aver ritenuto inammissibile il conflitto relativamente al passo concernente il comma 421, ha dichiarato che spetta allo Stato adottare la circolare anche alla luce delle affermazioni già adottate in precedenti pronunce con riferimento alle disposizioni legislative contenute nella legge n. 190 del 2014. Difatti, tutti i passi della circolare oggetto di censura altro non sono che dei «segmenti attuativi» della cosiddetta riforma delle Province, in quanto tesi a disciplinarne aspetti più specifici, fisiologicamente estranei alla disciplina generale della fonte legislativa (come nel caso della parte relativa al comma 422 e del secondo passo censurato della parte relativa al comma 424), o ad introdurre modifiche ed integrazioni idonee a garantire una maggiore sistematicità e coerenza alla riforma (come nel caso del primo passo censurato della parte relativa al comma 424). Anch'essi, pertanto, sono riconducibili all'esercizio della potestà statale fondata sugli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. (sentenze n. 202, n. 176 e n. 159 del 2016, n. 50 del 2015) e, da un punto di vista contenutistico, sono in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane disegnato dalla legge n. 56 del 2014, di cui la Corte stessa ha evidenziato l'armonia con l'architettura costituzionale, con le sentenze n. 202 e n. 159 del 2016, n. 50 del 2015.

6.2. Le Camere di commercio

6.2.1. La soppressione delle Stazioni Sperimentali per l'industria e il trasferimento dei compiti alle Camere di commercio

La sentenza n. 86 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 97 e 118 Cost., dell'art. 7, comma 20, del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui ha disposto la soppressione della Stazione Sperimentale per l'industria delle conserve alimentari (di seguito: SSICA) ed il trasferimento dei relativi compiti ed attribuzioni alla Camera di commercio di Parma. Non è stato ravvisato, in primo luogo, alcun profilo di irragionevolezza intrinseca per incoerenza della norma rispetto alla finalità perseguita, motivata dal giudice *a quo* sul fatto che la normativa censurata mirava a realizzare “un significativo risparmio di spesa attraverso la soppressione di enti ritenuti costosi per l'erario”, in quanto la soppressa SSICA e l'Azienda speciale che ora ne espleta i compiti sono finanziate in misura preponderante con i contributi delle imprese del settore conserviero. La Corte, infatti, non ha ritenuto corretta l'enfaticizzazione della realizzazione di un risparmio di spesa sia perché la soppressione di determinati enti pubblici e le modalità di allocazione delle relative funzioni previste dal d.l. n. 78 del 2010 sono state ispirate anche all'esigenza di accrescere la competitività, attraverso un'opera di razionalizzazione organizzativa, sia perché la norma impugnata, in linea con la lunga e complessa evoluzione della disciplina delle Stazioni Sperimentali, ha realizzato una soluzione, non manifestamente irragionevole, riconducibile all'ampia discrezionalità spettante al legislatore ordinario nella scelta delle misure organizzative. La Corte, poi, ha ritenuto non fondate anche le censure concernenti gli artt. 3, 97 e 118 Cost. basate sull'asserita inidoneità delle camere di commercio a svolgere compiti non connotati da dimensione localistica. Dall'analisi dell'evoluzione del quadro normativo, infatti, è emerso che il riferimento all'ambito locale non è stato ritenuto limitativo dell'attività svolta e non ha impedito alle camere di commercio, anche dopo le riforme realizzate con la legge n. 580 del 1993 e con il d.lgs. n. 23 del 2010, di svolgere funzioni di interesse generale, necessarie per la tutela dei consumatori e per la promozione di attività economiche. Tale quadro è stato confermato dalle leggi di attuazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e neppure le modifiche da ultimo realizzate dal d.lgs. n. 219 del 2016 hanno segnato una deriva esclusivamente localistica dei compiti delle stesse camere di commercio. Tali modifiche, infatti, benché pregnanti, non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio alle quali, nell'ambito di una razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale, sono state confermate, tra le altre, l'attribuzione dei compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese, le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della

federe pubblica, la vigilanza e il controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale e le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe. La Corte ha, infine, ritenuto non fondata – in quanto è possibile fornire un’interpretazione costituzionalmente orientata (della quale il giudice è onerato; per tutte, sentenza n. 204 del 2016) – anche la censura riferita all’art. 3 Cost., in relazione al principio di eguaglianza, motivata sull’asserita discriminazione che la norma finirebbe per determinare tra gli operatori economici del settore dell’industria conserviera, tenuto conto della minore rappresentatività garantita negli organi camerali dell’azienda speciale a quelli di essi che non hanno sede nella provincia di Parma. Al riguardo la Corte ha sottolineato che la disposizione censurata affida a un decreto interministeriale l’individuazione dei tempi e delle concrete modalità di trasferimento dei compiti e delle attribuzioni spettanti alle Stazioni Sperimentali. Pertanto, “laddove le concrete modalità attuative dovessero realizzare delle discriminazioni in relazione a detti profili, esse non sarebbero riconducibili alla norma ma costituirebbero effetto delle modalità di attuazione stabilite con gli atti a ciò preordinati, soggetti al sindacato del giudice amministrativo”.

6.2.2. La configurazione delle Camere di commercio

“...questa Corte, con la sentenza n. 86 del 2017, ha svolto una diffusa ricognizione dell’evoluzione delle camere di commercio, offrendone una precisa configurazione, anche alla luce delle riforme realizzate dal d.lgs. n. 219 del 2016. [...] qui è sufficiente ribadire che le camere di commercio, fin dalla loro istituzione, hanno assunto un duplice volto: da un lato, organi di rappresentanza delle categorie mercantili; dall’altro, strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche, tanto da assumere, agli inizi dello scorso secolo, la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica. Tale qualificazione fu mantenuta in prosieguo (con i passaggi e le modalità descritti nella citata pronuncia), avendole poi la legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), configurate quali «enti autonomi di diritto pubblico», stabilendo che «svolgono, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza, [...] funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali» (art. 1, comma 1). I successivi interventi normativi hanno allentato i controlli statali, ma il riferimento all’ambito locale non è stato ritenuto limitativo dell’attività svolta, né ha impedito che esse continuino a svolgere funzioni di interesse generale, necessarie per la tutela dei consumatori e per la promozione di attività economiche (indicate analiticamente nella sentenza n. 86 del 2017). La legge n. 580 del 1993 ha configurato la camera di commercio quale ente pubblico «che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell’art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione» (sentenza n. 477 del 2000). Nondimeno, l’art. 1, comma 1, di tale legge (non modificato dal d.lgs. n. 219 del 2016) «non contempla affatto l’asserita attribuzione a dette camere della natura di enti locali, ma sancisce che [...] sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale» (sentenza n. 29 del 2016), retti dal principio di sussidiarietà, ai quali sono attribuiti compiti che, se necessario, possono essere disciplinati in «maniera omogenea in ambito nazionale» (sentenza n. 374 del 2007). Le modifiche da ultimo realizzate con il d.lgs. n. 219 del 2016, benché pregnanti, non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio. Infatti, come questa Corte ha sottolineato, è stata «realizzata una razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale, confermando, tra le altre: l’attribuzione dei compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico» (sentenza n. 86 del 2017). Accanto a queste sono stati mantenuti compiti che incidono su competenze regionali, tenuto conto della perdurante attribuzione, tra le altre (in via meramente esemplificativa) delle funzioni di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni nella parte in cui concernono anche dette competenze (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall’art. 1, comma 1, lettera b, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016). [...] La giurisprudenza costituzionale, benché ne abbia negato la natura di enti locali, ha [...] già affermato «la possibilità per la Regione di denunciare la legge statale per dedotta violazione di competenze degli enti locali», riconoscendone dunque la legittimazione ad impugnare norme che le riguardano, quando incidenti su attribuzioni regionali (sentenza n. 29 del 2016). Peraltro, le camere di commercio svolgono compiti che esigono una disciplina omogenea in ambito nazionale e, come è stato osservato, non compongono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l’intervento dello Stato. Il

catalogo dei compiti da esse espletati (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016) rende tuttavia palese che gli stessi, come sopra precisato, sono riconducibili a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti, sia residuali delle Regioni (negli ambiti dell'industria, del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura)”. Così la sentenza n. **261**.

6.2.3. Il riordino delle Camere di commercio e il coinvolgimento regionale

La sentenza n. **261** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, impugnato in via principale da alcune Regioni ordinarie, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa in detta Conferenza. La norma incide su un ambito materiale in cui si intrecciano competenze legislative statali e regionali e dunque la previsione del mero parere si pone in contrasto con i principi enunciati nella sentenza n. 251 del 2016 e risulta lesiva del principio di leale collaborazione. Motiva la Corte: “L'intervento del legislatore statale sul profilo in esame non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale. Tale ragione giustificatrice dell'intervento del legislatore statale non esclude tuttavia che, incidendo l'attività delle camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenza n. 251 del 2016). Il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento. Della necessità dell'intesa lo stesso legislatore statale si è, peraltro, dimostrato consapevole allorché, con l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, ha sostituito l'art. 1, comma 5, della legge n. 580 del 1993, ed ha avuto cura di prevedere appunto l'intesa per l'istituzione delle camere di commercio risultanti da accorpamento di quelle preesistenti e per le modifiche delle circoscrizioni territoriali”.

6.3. La partecipazione di soggetti pubblici ai “centri commerciali naturali” (i limiti imposti dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)

La sentenza n. **98** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), Cost. nonché 4 e 6 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, l'art. 9, comma 3, della legge friulana n. 4 del 2016, limitatamente alla parte in cui prevedeva che ai centri commerciali naturali (costituiti in forma di società di capitali, società consortili e associazioni con finalità commerciali) potessero aderire anche la Camera di commercio e il Comune competente per territorio. La disciplina consentiva un partenariato pubblico-privato non limitato alla promozione del commercio in determinate aree attraverso l'ausilio, in misura proporzionata e ragionevole, di strumenti ascrivibili alle competenze dei Comuni (come la pianificazione urbanistica finalizzata a valorizzare le diverse parti del territorio, siano esse centri storici o zone a particolare vocazione produttiva), ma esteso alla costituzione di società a capitale misto. L'art. 4, comma 1, del testo unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175 del 2016) vieta alle amministrazioni pubbliche di costituire direttamente o indirettamente società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e di acquisire o mantenere in esse partecipazioni anche di minoranza. Il testo unico si pone in continuità con la normativa precedente, rappresentata dall'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, che le sentenze nn. 148 del 2009 e 326 del 2008 hanno ricondotto alla tutela della concorrenza, avendo l'obiettivo di “evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”. Nella specie, i centri commerciali naturali svolgono attività di servizi non strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali delle Camere di commercio e dei Comuni.

6.4. Il distacco temporaneo di dipendenti degli enti locali presso associazioni (tassativamente elencate)

La sentenza n. **134** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 271, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 18, 97, 114, 118 e 119 Cost., nella parte in cui prevede, ai fini dell'individuazione degli organismi presso i quali gli enti locali, le loro aziende e le associazioni dei comuni possono disporre il distacco temporaneo di propri dipendenti con gli effetti di legge, un elenco nominativo e tassativo di associazioni (Anci, Upi, Aiccre, Uncem e Cispel) e non l'indicazione delle associazioni maggiormente rappresentative. Il rimettente ha evocato, quali *tertia comparationis* (a sostegno della dedotta violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento riservato alle altre associazioni e agli enti locali aderenti), da un lato, la disciplina delle associazioni sindacali e, dall'altro, il precedente art. 270 che, quanto alle modalità di riscossione dei contributi, assimila indistintamente tutte le associazioni di enti locali. La norma censurata ha concretato un "non irragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore" teso a "garantire, attraverso la messa a disposizione di personale a spese dell'ente distaccante, un sostegno all'attività delle indicate associazioni, ritenute particolarmente rappresentative". L'estensione della possibilità di distacco di personale a favore delle associazioni maggiormente rappresentative non espressamente contemplate si sarebbe potuta ritenere costituzionalmente necessitata solo ove, "accertata la piena omogeneità delle situazioni poste a raffronto", lo avesse imposto "la *ratio* della disciplina invocata quale *tertium comparationis*" (sentenze nn. 290 del 2010 e 431 del 1997; ordinanza n. 398 del 2001). Invece, i Giudici hanno riscontrato "l'eterogeneità delle discipline adottate quali *tertia comparationis*, attinenti, l'una, alla materia sindacale ed, in particolare, al criterio di selezione della maggiore rappresentatività", enucleato dalla giurisprudenza della Corte "in rapporto alla specificità – di diretta matrice costituzionale – della regolamentazione delle organizzazioni sindacali" (sentenza n. 231 del 2013) e, "l'altra, alla particolare materia della riscossione dei contributi associativi da parte delle associazioni degli enti locali". L'impossibilità di fruizione del beneficio del distacco da parte di associazioni diverse da quelle indicate non ha poi leso la libertà di associazione degli enti locali né la loro autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria. L'eventuale condizionamento all'esercizio della libertà di associazione è stato reputato come un mero inconveniente di fatto, posto che "il distacco non può essere preteso neppure dalle associazioni espressamente indicate ed assurge a mera facoltà per gli enti locali che vi aderiscono". Infine, si è osservato che la limitazione dell'ambito di applicazione dell'istituto del distacco di personale (i cui oneri di spesa rimangono a carico degli enti distaccanti) asseconda la funzionalità dell'azione amministrativa di questi ultimi; poiché "la possibilità di essere destinatarie del beneficio in questione non fonda pretese da parte delle associazioni (...), né determina conseguenti obblighi degli enti locali, questi ultimi non sono tenuti, nei confronti dei soggetti che vi entrino in contatto, a condotte amministrative non rispettose" dei principi di uguaglianza e di imparzialità.

6.5. Il sistema elettorale dei Comuni di maggiori dimensioni (in relazione al c.d. *Italicum*)

La sentenza n. **35** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*) che prevedevano il turno di ballottaggio per l'elezione dei rappresentanti della Camera dei deputati. In tale contesto, la Corte ha espressamente osservato: "Merita, infine, precisare che l'affermata illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate non ha alcuna conseguenza né influenza sulla ben diversa disciplina del secondo turno prevista nei Comuni di maggiori dimensioni, già positivamente esaminata da questa Corte (sentenze n. 275 del 2014 e n. 107 del 1996). Tale disciplina risponde, infatti, ad una logica distinta da quella che ispira la legge n. 52 del 2015. È pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale".

7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome

7.1. Le Province di Trento e Bolzano

7.1.1. L'amministrazione

7.1.1.1. La razionalizzazione degli acquisti delle amministrazioni pubbliche e l'applicazione della clausola di salvaguardia

La sentenza n. **191** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento a plurimi parametri statutari e costituzionali dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dell'art. 1, commi 505, 510, 512, 515, 516, 517, 518, 548 e 549, della legge n. 208 del 2015, che contengono molteplici previsioni tutte orientate, a vario titolo, alla razionalizzazione e alla trasparenza degli acquisti delle amministrazioni pubbliche, sia per quanto attiene agli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività sia per quanto attiene alle categorie merceologiche del settore sanitario. La Corte, in via preliminare, ha sottolineato che le disposizioni censurate non contengono un riferimento testuale ed espresso alle Province autonome, idoneo a vanificare la portata precettiva della clausola di salvaguardia, ma si limitano a menzionare, in linea generale, le amministrazioni pubbliche (art. 1, commi 505, 510, 512, 515, 516 e 517) e gli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi 548 e 549). È stato, poi, ribadito che “la disciplina della razionalizzazione e della centralizzazione degli acquisti, pur diversamente modulata nel volgere degli anni, non supera ‘i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l’ambito della discrezionalità del legislatore statale’ e finalizzato al contenimento della spesa (sentenza n. 36 del 2004, punto 7. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 417 del 2005 e, con particolare riguardo alla spesa sanitaria, sentenza n. 162 del 2007)”. La menzionata disciplina, difatti, “incide ‘sulla spesa pubblica ai fini del conseguimento di obiettivi di risparmio (sentenza n. 124 del 2015, punto 3.2. del *Considerato in diritto*) e, nel perseguire obiettivi di trasparenza e di riduzione dei costi, lascia inalterato ‘il profilo dell’esercizio proprio delle funzioni spettanti a ciascuna amministrazione coinvolta’ (sentenza n. 152 del 2015, punto 2.2. del *Considerato in diritto*)”. In conclusione, le disposizioni censurate – che indicano obiettivi di ampio respiro e apprestano misure di carattere generale, incidendo su un aggregato rilevante della spesa corrente – ricadono in una materia riconducibile a una sfera di competenza provinciale e non sono immediatamente applicabili alle Province autonome in quanto recano principi di coordinamento della finanza pubblica, permanendo in capo alle stesse un obbligo di adeguamento della normativa provinciale ai suddetti principi.

7.1.1.2. Lo schema di regolamento edilizio-tipo adottato in Conferenza unificata

La sentenza n. **125** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, dell'art. 17-*bis* del d.l. n. 133 del 2014 che, aggiungendo il comma 1-*sexies* all'art. 4 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», stabilisce che «[i]l Governo, le regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono in sede di Conferenza unificata accordi ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti». Per la Corte la disposizione censurata non può trovare applicazione nei confronti della Provincia ricorrente in quanto, come dalla stessa messo in evidenza, ciò è precluso dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 43-*bis* dello stesso d.l. n. 133 del 2014, la quale prevede che le norme contenute nel d.l. menzionato trovano applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione. Al riguardo la Corte ha ribadito, in coerenza con la propria giurisprudenza, che “la clausola di salvaguardia svolge una ‘funzione di generale limite’ per l'applicazione delle norme statali ove queste siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione (*ex plurimis*, sentenza n. 31 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 241 del 2012)”. Ha, pertanto, concluso sottolineando che “lo scrutinio sull'applicabilità nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome ‘non incide sulla ammissibilità delle questioni sollevate, ma sulla loro fondatezza’ (sentenza n. 40 del 2016): in altri termini, l'inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione dei parametri statutari (sentenze n. 31 del 2016 e n. 241 del 2012)”.

7.1.1.3. L'uso della madrelingua nell'ambito dell'acquisto di beni e servizi

La sentenza n. **191** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano per violazione degli artt. 99 e 100 dello statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione (d.P.R. n. 574 del 1988), dell'art. 1, commi 512, 515, 516, 517, 548 e 549, della legge n. 208 del 2015 che contengono molteplici previsioni tutte orientate, a vario titolo, alla razionalizzazione e alla trasparenza degli acquisti delle amministrazioni pubbliche, sia per quanto attiene agli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività sia per quanto attiene alle categorie merceologiche del settore sanitario. La ricorrente aveva osservato che “in provincia di Bolzano deve in ogni caso essere garantito il diritto all'uso della propria madrelingua, e ciò vale anche nell'ambito dell'acquisto di beni e servizi”. La Corte ha così motivato: “Le finalità di razionalizzazione e trasparenza, sottese alla disciplina impugnata, che il legislatore provinciale è chiamato a precisare e a definire secondo le modalità previste dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, conducono ad escludere la violazione del principio di parità linguistica. Infatti, le norme impuginate non ostacolano affatto l'acquisto di beni e servizi adoperando le lingue tedesca e ladina”.

7.1.1.4. Il trattamento economico degli amministratori e dei dipendenti delle società partecipate

La sentenza n. **191** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento a plurimi parametri statutari e costituzionali dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dell'art. 1, commi 672, 675 e 676, della legge n. 208 del 2015 che contengono disposizioni sul trattamento economico degli amministratori e dei dipendenti delle società partecipate nonché l'obbligo per le società a controllo pubblico e per le società in regime di amministrazione straordinaria, con esclusione delle società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati e loro controllate, di pubblicare una serie di informazioni attinenti al conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza o di incarichi professionali, inclusi quelli arbitrari, e eventuali sanzioni in caso di sua omissione. Così ha motivato la Corte: “L'autonomia organizzativa, che le Province autonome reputano compromessa, si esplica nella scelta dei disparati modelli previsti per lo svolgimento delle finalità istituzionali. Una volta che le Province autonome abbiano scelto un modello societario, hanno anche scelto di rispettarne lo statuto che, pur contraddistinto da ‘rilevanti profili di matrice pubblicistica’, è ‘riconducibile, in termini generali, al modello societario privatistico’ prefigurato dal codice civile (sentenza n. 229 del 2013, punto 10.3. del *Considerato in diritto*). La disciplina dei compensi di amministratori, dirigenti e dipendenti, la puntuale regolamentazione del conferimento e della pubblicità degli incarichi di consulenza, di collaborazione e degli incarichi professionali, le previsioni sul pagamento dei relativi compensi, attengono alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva del legislatore statale. Le norme impuginate riguardano aspetti eminentemente privatistici, connessi al rapporto negoziale che si instaura tra le società a controllo pubblico e un'ampia platea di soggetti, e, per tali profili, si ravvisa l'esigenza di apprestare una disciplina uniforme a livello nazionale. La pertinenza delle norme impuginate alla materia dell'ordinamento civile non è esclusa dalla peculiarità della regolamentazione rispetto alle previsioni codicistiche (sentenza n. 229 del 2013, anche per ulteriori richiami alla giurisprudenza di questa Corte). L'inerenza di tale disciplina a una materia di competenza esclusiva statale esclude la fondatezza delle censure di illegittimità costituzionale prospettate dalle ricorrenti con riferimento alla lesione della propria sfera di autonomia”.

7.1.2. Il servizio sanitario

7.1.2.1. La riduzione dei posti letto ospedalieri

La sentenza n. **231** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 541, lettera *a*), della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui si applica alle Province autonome, in quanto ripete la medesima norma (art. 15, comma 13, lettera *c*), del d.l. n. 95 del 2012), in tema di riduzione dei posti letto ospedalieri, già dichiarata illegittima con la sentenza n. 125 del 2015. La Corte preliminarmente ribadisce che la censura relativa alla violazione del giudicato costituzionale, *ex art. 136 Cost.*, «riveste carattere di priorità logica rispetto alle altre», proprio perché «attiene all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2017, n. 245 del 2012 e n. 350 del 2010). Ripete, altresì, cosa debba intendersi per violazione del giudicato costituzionale: “In tema di violazione del giudicato costituzionale, ai sensi dell'art. 136 Cost., questa Corte ha già precisato (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2017, n. 72 del 2013 e n. 350 del 2010) che tale vizio sussiste ogniqualvolta una

disposizione 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 «ripristinare o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» (sentenza n. 350 del 2010). Pertanto, il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore adotta una norma che costituisce una «mera riproduzione» (sentenze n. 73 del 2013 e n. 245 del 2012) di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche quando la nuova disciplina mira a «perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti» (sentenze n. 73 del 2013, n. 245 del 2012, n. 922 del 1988, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966)”. Ciò posto, nel merito della questione, la Corte ricorda che la disposizione già dichiarata parzialmente illegittima con la sentenza n. 125 del 2015 imponeva anche alle Province autonome la «riduzione dello *standard* dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie». La Corte ne aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale in quanto la norma aveva natura di dettaglio, come tale non ascrivibile alla competenza legislativa statale concorrente in materia di «tutela della salute»; non era riconducibile alla competenza statale esclusiva in punto di determinazione dei livelli essenziali di assistenza; non era applicabile alle Province autonome come norma di coordinamento della finanza pubblica, non essendo la loro spesa sanitaria finanziata dallo Stato; non appariva rilevante l'esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza a precisi vincoli assunti dallo Stato in sede europea, ipotesi per cui è consentita la determinazione unilaterale del concorso da parte dello Stato in attesa del perfezionamento delle procedure pattizie previste per le autonomie speciali. Il censurato art. 1, comma 541, lettera a), impone nuovamente alle Province autonome l'adozione di un analogo provvedimento generale di riduzione dei posti letto. Le modalità applicative, in questo caso, rinviano agli adempimenti previsti dall'art. 1, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, il quale stabilisce la «riduzione della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto (p.l.) per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie». Si tratta, dunque, della riproposizione della medesima norma già dichiarata illegittima con la sentenza n. 125 del 2015, seppure attraverso una diversa tecnica normativa, basata sul rinvio a una disposizione regolamentare contenente specificazioni prima disposte direttamente dal testo legislativo.

7.1.2.2. L'organizzazione sanitaria a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta dalle normative europee

La sentenza n. 231 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 541 (esclusa la norma di cui alla lettera a), dichiarata incostituzionale), 542, 543 e 544 della legge n. 208 del 2015, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 10, lettere a) e b), del d.l. n. 244 del 2016, e dalla proroga introdotta dall'art. 20, comma 10, del d.lgs. n. 75 del 2017, promosse dalla Province di Trento e Bolzano, in riferimento agli artt. 4, n. 7), 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 79 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione (d.lgs. n. 268 del 1992), degli artt. 3, 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost., e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. I censurati commi 541, 542, 543 e 544 pongono a carico delle Province autonome le seguenti attività: la predisposizione di un piano concernente il fabbisogno di personale, contenente l'esposizione delle modalità organizzative dello stesso personale (comma 541, lettera b); la previsione di una procedura dettagliata, con l'indicazione di termini entro i quali i suddetti piani devono essere inviati a predeterminati organi – più precisamente, al Tavolo di verifica degli adempimenti e al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA, nonché al Tavolo per il monitoraggio dell'attuazione del regolamento di cui al decreto del Ministro della salute n. 70 del 2015, istituito ai sensi della lettera C.5 dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 2 luglio 2015 – al fine di consentire loro la valutazione congiunta dei provvedimenti amministrativi adottati, anche sulla base dell'istruttoria condotta dal Tavolo per il monitoraggio (comma 541, lettera c); il ricorso (comma 541, lettera d), in caso di accertate criticità, a forme di lavoro flessibile o alla proroga dei relativi contratti e all'indizione di procedure concorsuali straordinarie (rispettivamente, commi 542, e 543 e 544). Le disposizioni impugnate – introdotte a seguito della riduzione degli orari di lavoro del personale sanitario richiesta per l'adeguamento dell'ordinamento italiano alle normative europee - incidono,

simultaneamente, su una pluralità di competenze statali, regionali e provinciali, tra loro inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione del disegno delineato dall'intervento legislativo. Esse sono riconducibili a competenze statali esclusive in materia di LEA e «ordinamento civile», ed a competenze concorrenti in materia di «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica». Innanzitutto, le disposizioni sono riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), in quanto determinano i livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni sanitarie e prevedono le procedure strumentali indispensabili ad assicurare che gli enti del servizio sanitario siano in condizione di garantire l'erogazione delle stesse. La Corte ricorda che già la sentenza n. 192 del 2017 aveva affermato che a tale competenza sono riconducibili quelle norme che contengono un riferimento trasparente agli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera indicati nel d.m. 2 aprile 2015, n. 70, adottato a norma dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, e ne prescrivono il monitoraggio, al fine di imporre e disciplinare gli interventi necessari qualora si registrassero scostamenti significativi. La medesima sentenza aveva anche ribadito che si tratta di una competenza trasversale: «la determinazione di tali *standard* deve, infatti, essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto; e la relativa competenza, «avendo carattere trasversale, è idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 125 del 2015, n. 111 del 2014, n. 207, n. 203 e n. 164 del 2012)»». Nel caso di specie, poi, la competenza statale in materia di LEA trova maggior giustificazione nell'esistenza di eccezionali «imperiose necessità sociali» (da ultimo, sentenza n. 192 del 2017; ma anche sentenze n. 203 del 2012 e n. 10 del 2010), determinate dalle ricadute organizzative conseguenti alla necessità di rimodulare gli orari di lavoro in ambito sanitario, in ossequio ai vincoli derivanti dall'Unione europea. Oltre che alla competenza statale in materia di «livelli essenziali delle prestazioni», l'intervento legislativo statale inevitabilmente incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015), poiché esso traccia la cornice funzionale e operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 207 del 2010). Con particolare riferimento alle Province autonome, la sentenza n. 126 del 2017 aveva già ricordato che, in ambito sanitario, non vengono in rilievo le norme dello Statuto del Trentino-Alto Adige, bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute», assegnata alle regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., dopo la riforma costituzionale del 2001, è «assai più ampia» di quella, attribuita alle Province autonome dagli statuti speciali in materia di «assistenza ospedaliera» (anche sentenze n. 162 del 2007; n. 134 del 2006 e n. 270 del 2005). Infatti, la formula utilizzata dall'art. 117, terzo comma, Cost. esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002). Per quanto riguarda, poi, il ricorso, in caso di criticità organizzative accertate, al lavoro flessibile in deroga o alla proroga dei contratti e all'indizione di concorsi straordinari per l'assunzione del personale (commi 542 e 543), vengono in rilievo ulteriori competenze, statali, regionali e provinciali. La sentenza n. 251 del 2016 ha già precisato che disposizioni statali che attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato (sentenza n. 72 del 2017), incidono su ambiti riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Tuttavia, la medesima sentenza ha riconosciuto come sia innegabile che siffatte disposizioni possano essere ascritte anche a competenze statali concorrenti, quali la determinazione dei principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., quando riguardino la disciplina della dirigenza sanitaria; oppure, alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa – più specificamente, nel presente caso, alla materia dell'organizzazione dei propri uffici e del relativo personale (art. 8, n. 1, dello Statuto) –, quando esse si spingano fino a disciplinare «le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi» (sentenza n. 251 del 2016). Infine, le norme censurate si riconducono anche a competenze statali in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». Al riguardo la Corte ricorda che la giurisprudenza costituzionale anche recente (sentenze n. 263 e n. 239 del 2015) è costante nel ritenere che i principi di «coordinamento della finanza pubblica» recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito,

sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017). Sulla base di tali considerazioni può ritenersi legittimo l'intervento del legislatore statale che impone agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (sentenza n. 191 del 2017), sia quando l'obiettivo perseguito consiste nel contenimento della spesa in sé, sia quando esso – come nel presente caso – consiste nell'incremento della sua efficienza (sentenze n. 192 del 2017 e n. 272 del 2015). In conclusione, alla luce di tale complesso quadro, la Corte riconosce che le questioni sollevate dalle Province autonome non sono fondate. Tuttavia, aggiunge che la legge dello Stato non può imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province di Trento e Bolzano, considerato che il servizio sanitario provinciale si sostenta totalmente con entrate provinciali, senza concorso statale (da ultimo, sentenza n. 75 del 2016), e dunque le norme censurate devono essere interpretate nel senso che si applicano alle due Province senza porre limiti alla loro autonomia in punto di spesa sanitaria, in quanto non finanziata dallo Stato.

La medesima sentenza ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 574, lettera b), del medesimo art. 1, con il quale lo Stato consente l'acquisto di prestazioni da IRCCS privati in deroga ai limiti previsti, «in considerazione del processo di riorganizzazione del settore ospedaliero privato accreditato in attuazione di quanto previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della salute 2 aprile 2015, n. 70, [in punto di determinazione dei LEA] al fine di valorizzare il ruolo dell'alta specialità all'interno del territorio nazionale», imponendo tuttavia alle Regioni e alle Province autonome l'adozione di misure alternative al fine di mantenere l'«invarianza dell'effetto finanziario». Si tratta di una situazione analoga a quelle già esaminate ai commi precedenti, per la quale valgono le medesime conclusioni. Tuttavia, in questo caso, poiché il tenore della disposizione non consente di ricondurla a conformità alla Costituzione per via interpretativa, la Corte ne dichiara l'illegittimità nella parte in cui impone alle Province autonome di adottare misure alternative al fine di garantire, in ogni caso, l'invarianza dell'effetto finanziario, ribadendo che lo Stato stabilisce illegittimamente vincoli a una spesa sanitaria che non contribuisce a finanziare.

7.1.2.3. Il tutorato nei corsi di formazione specifica in medicina generale

La sentenza n. 126 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 5 e 9, n. 10), dello statuto trentino nonché 117, terzo comma, Cost. dell'art. 1, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano n. 10 del 2016, il quale, nel disciplinare il tutorato nell'ambito dei corsi di formazione specifica in medicina generale, stabilisce che medici tutori siano medici di medicina generale e, per la parte concernente la formazione pediatrica, medici pediatri di libera scelta, convenzionati da almeno sei anni con il servizio sanitario nazionale o provinciale. La previsione di una durata minima del convenzionamento del medico tutore inferiore a quella decennale stabilita dal legislatore statale con l'art. 27, comma 3, del d.lgs. n. 368 del 1999 – anziché concretare la violazione di un principio fondamentale nella materia concorrente della tutela della salute ovvero un'indebita esplicazione della potestà legislativa provinciale concorrente in materia di igiene e sanità – è stata legittimamente adottata nell'esercizio della diversa competenza provinciale esclusiva afferente all'addestramento e alla formazione professionale. La formazione specifica in medicina generale è regolata dal diritto dell'Unione europea nel quadro della più ampia disciplina della libera circolazione dei medici e del reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli; essa deve essere più pratica che teorica ed è impartita, quanto alla formazione pratica, per un periodo presso un centro ospedaliero abilitato e per un altro periodo presso un ambulatorio di medicina generale autorizzato o presso un centro autorizzato in cui i medici dispensano cure primarie. In sede di attuazione delle norme europee, lo Stato ha attribuito alle Regioni e alle Province autonome l'organizzazione e l'attivazione dei corsi di formazione specifica in medicina generale, prevedendo la durata minima decennale del convenzionamento dei medici tutori. La giurisprudenza costituzionale ha costantemente ascritto detta formazione alla materia dell'addestramento e formazione professionale, di competenza esclusiva delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'art. 8, n. 29), dello statuto trentino (sentenze nn. 406 del 2001, 354 del 1994, 316 del 1993). La direttiva n. 2005/36/CE ha confermato il precedente impianto e la specifica connotazione pratica della formazione professionale in medicina generale, mentre la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione non ha alterato il titolo competenziale delle Province autonome (sentenze nn. 328 del 2010 e 213 del 2009). La circostanza che la disposizione impugnata possa incidere anche sulla tutela della salute (sentenza n. 108 del

2012) non condiziona la sua “prevalente inerenza alla formazione professionale” sia per il suo oggetto che per il suo fine: infatti, il nucleo essenziale della disposizione concerne “l’attività di tutorato e, in particolare, i requisiti dei medici tutori e i loro compiti durante il periodo di formazione pratica dei partecipanti ai corsi”.

7.1.3. L’ambiente

7.1.3.1. I vincoli nella materia ambientale

“... la competenza esclusiva in materia ambientale è stata (...) attribuita allo Stato con la l. cost. n. 3 del 2001 che, in virtù del suo art. 10, non ha ristretto lo spazio di autonomia (...) spettante in virtù dello statuto speciale (sentenze n. 51 del 2016, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010). In altri termini, la normativa statale riconducibile alla materia trasversale di cui all’art. 117, comma 2, lettera s), Cost. è applicabile solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata: in tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti di autonomia (sentenze n. 98 del 2017, n. 210 del 2014, n. 151 del 2011 e n. 378 del 2007). (...) va ricordato che le competenze primarie e concorrenti delle Province autonome devono essere esercitate, ai sensi dell’art. 4 dello statuto speciale di autonomia, «in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Secondo l’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, poi, «la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell’atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito». Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione a statuto speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base [...] del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, 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 (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso sentenza n. 536 del 2002). Non è invocabile, quindi, il solo limite dell’ambiente, in sé e per sé considerato. Esso va congiunto con il limite statutario delle riforme economico-sociali, sia pure riferite, in questo caso, alle tematiche ambientali”. Così la sentenza n. **212**.

7.1.3.2. Il sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente

i) Il regime di applicazione della legge n. 132 del 2016 agli enti ad autonomia differenziata

La sentenza n. **212** ha deciso plurime questioni promosse dalle due Province autonome avverso norme della legge n. 132 del 2016, con la quale è stato istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente. La legge n. 132 del 2016 è intervenuta su molteplici profili: ha individuato il soggetto istituzionale deputato alla fissazione degli *standard* essenziali di protezione (LEPTA) e le modalità della loro definizione; ha precisato la natura e le funzioni dell’ISPRA e delle Agenzie territoriali; ha dettato i requisiti essenziali del personale direttivo, volti a garantire imparzialità e competenza tecnica; ha affidato all’ISPRA la redazione di uno «schema di regolamento» che definisca le modalità di individuazione del personale ispettivo, secondo principi che garantiscano terzietà ed efficacia; ha disciplinato il potere tariffario dei soggetti coinvolti nel sistema nazionale. Dunque, ha razionalizzato il sistema di protezione ambientale delineando le funzioni dei diversi attori coinvolti sull’intero territorio nazionale, con la finalità di offrire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambientale sull’intero territorio nazionale, così integrando il limite delle «norme fondamentali di riforma economico-sociale» indicato dall’art. 4 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige. La Corte esamina, per priorità logica, le questioni aventi ad oggetto i commi 2 e 4, secondo periodo, dell’art. 16, concernente il regime di applicazione della normativa agli enti ad autonomia differenziata. Il comma 2 reca una clausola che fa salve le vigenti disposizioni regionali e provinciali «fino alla entrata in vigore delle disposizioni attuative» della legge impugnata. La Corte riconosce che la disposizione, nel condizionare la vigenza della normativa

provinciale all'entrata in vigore della normativa statale di attuazione, viola il dispositivo di adeguamento, disegnato dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che esclude la diretta applicabilità alle Province autonome delle norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto. A conforto di tale conclusione la Corte ricorda la sentenza n. 356 del 1994, quale precedente immediatamente rilevante, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 7 del d.l. n. 496 del 1993, che disponeva l'immediata applicabilità anche alle Province autonome del decreto istitutivo delle agenzie per l'ambiente sino all'adozione delle apposite normative provinciali. Detta sentenza ha, infatti, sottolineato come simili disposizioni tocchino «i rapporti tra atti legislativi statali e leggi provinciali, invertendo la sequenza prevista dalle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige», contraddicendo «palesamente le modalità ed i tempi di adeguamento della legislazione provinciale alle norme statali di riforma economico-sociale». Il comma 4, secondo periodo, dell'art. 16, per sua parte, dopo aver disposto che l'entrata in vigore della legge è posticipata al centottantesimo giorno successivo alla pubblicazione, prevede che «[e]ntro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le province autonome recepiscono le disposizioni della medesima legge». La Corte riconosce che il tenore letterale della disposizione rende manifesta l'illegittimità costituzionale della norma, poiché evoca una necessaria, diretta trasposizione dell'intera disciplina statale negli ordinamenti provinciali, in deroga alla procedura di adeguamento prescritta dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. L'obbligo di recepimento comporta, infatti, una automatica equiparazione di tutte le disposizioni contenute nella legge di riforma al rango di "norma fondamentale", mentre tale carattere deve essere riconosciuto «esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili (...) ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coesistenzialità o di necessaria integrazione» (sentenza n. 170 del 2001; nello stesso senso, sentenze n. 477 del 2000, n. 323 del 1998 e n. 482 del 1995).

Altre censure riguardano l'art. 7 precisamente il comma 1, che conferisce personalità giuridica alle agenzie regionali e provinciali, e il comma 7, che impone alle Province autonome di apportare alle proprie leggi «le modifiche necessarie ad assicurare il rispetto del presente articolo entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge». La Corte riconosce che le disposizioni impongono un modello organizzativo eccessivamente dettagliato – lesivo dell'autonomia organizzativa provinciale, garantita dall'art. 8, numero 1) e dall'art. 16 dello statuto speciale – laddove, invece, agli enti ad autonomia differenziata deve essere lasciata la definizione di un modello organizzativo purché non incoerente con la finalità, perseguita dal disegno riformatore statale, di offrire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambientale. A tal riguardo, la Corte ricorda che già si è pronunciata sull'obbligo, imposto dal d.l. n. 496 del 1993, di istituire le agenzie provinciali per l'ambiente, nella sentenza n. 356 del 1994. Dopo avere affermato che tale atto normativo ha realizzato una complessiva opera di riforma volta a istituire il sistema di protezione ambientale, ha indicato il limite oltre il quale devono ritenersi illegittimamente comprese le competenze attribuite dallo statuto speciale di autonomia, con particolare riguardo alla competenza primaria in materia di organizzazione degli uffici e del relativo personale. In particolare, è stato affermato che il legislatore statale, «nel porre i principi della riforma economico-sociale di settore», deve lasciare «aperta alla legislazione provinciale ogni determinazione in ordine alla struttura ed agli organi dell'agenzia, all'articolazione degli uffici, agli ulteriori compiti che si ritenga di attribuire ad essa, alle procedure da seguire ed ai rapporti con gli altri organi provinciali». Pertanto, deve restare affidata alla legge provinciale «la disciplina dell'organizzazione, delle risorse tecniche e di personale, dei mezzi finanziari, delle modalità di consulenza e di supporto tecnico da prestare agli apparati provinciali e degli enti locali che si avvalgono delle agenzie». Specificamente sul comma 1, la Corte argomenta che la legge n. 132 del 2016, «nell'attribuire personalità giuridica alle agenzie provinciali attenua il rapporto di subordinazione funzionale che detti organismi intrattengono con gli organi regionali di indirizzo politico. La finalità di consolidamento dell'autonomia amministrativa e tecnico-scientifica delle agenzie perseguita dalla disposizione de qua, pur astrattamente legittima nell'ambito dei rapporti che lo Stato intrattiene con le regioni a statuto ordinario, genera un *vulnus* quando, come nel caso di specie, vi sia una competenza primaria, prevista dallo statuto speciale (art. 8, numero 1), che consente alle Province di determinarsi autonomamente in ordine alla struttura di un organo pur sempre inserito nell'articolazione provinciale. Nell'imporre un modello uniforme di organizzazione amministrativa, valevole anche per gli enti ad autonomia differenziata, la disposizione censurata eccede lo scopo del coordinamento finalizzato alla tutela del bene ambientale, così violando anche l'art. 3, comma 1, Cost. – sub-specie del principio di ragionevolezza – e il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97, comma 2, Cost.». Dalla illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, consegue la fondatezza delle censure concernenti anche il comma 7,

nella parte in cui impone categoricamente la conformazione della legislazione provinciale alle prescrizioni dello stesso anche laddove, come nel caso di cui al comma 1, le disposizioni abbiano una portata specifica e dettagliata, invasiva delle competenze statutariamente riconosciute agli enti ad autonomia differenziata, dato che le ricorrenti sono private di qualsiasi margine di integrazione normativa da disposizioni che interferiscono sul quomodo dell'organizzazione amministrativa delle agenzie.

ii) I requisiti di nomina dei direttori generali delle agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente e l'istituzione dell'anagrafe dei direttori generali

La sentenza n. **212** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 8 della legge n. 132 del 2016, censurato dalle due Province autonome, il quale stabiliva le condizioni di selezione dei direttori generali delle agenzie, «nominati, secondo le procedure previste dalla legge per ciascun ente, tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprano incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici». La Corte afferma che: «Sebbene tale disposizione miri ad evitare conflitti di interesse o, comunque, situazioni capaci di pregiudicare l'imparzialità delle agenzie e, quindi, il buon andamento dell'azione amministrativa nel perseguimento dei propri fini istituzionali, essa non si limita a stabilire un principio generale volto a garantire la separazione tra organi titolari della funzione di indirizzo-politico e soggetti incaricati di compiti tecnico-gestionali, o l'assenza di condizionamenti che possano sviare gli organi apicali dal miglior esercizio delle funzioni direttive. La disposizione indica, nel dettaglio, una serie di indefettibili requisiti dei direttori generali, interferendo inevitabilmente con la competenza legislativa primaria in materia di organizzazione del personale riconosciuta dall'art. 8, numero 1 dello statuto di autonomia. L'esigenza di offrire una tutela non frazionabile al bene ambientale non consente di realizzare un intervento che, pure mosso da esigenze di riforma complessiva del settore, comprima l'autonomia costituzionalmente garantita delle ricorrenti». Ne discende che la disposizione non è applicabile anche alle Province autonome.

Per contro, la medesima sentenza ha dichiarato non fondata la questione avente ad oggetto il comma 2 del medesimo art. 8, che istituisce presso l'ISPRA «un'anagrafe dei direttori generali dell'ISPRA e delle agenzie, costantemente aggiornata e pubblicata nel sito internet dell'ISPRA medesimo, contenente le informazioni sui requisiti professionali e sulla retribuzione dei medesimi. In fase di prima applicazione della presente legge, sono iscritti nell'anagrafe i direttori generali in carica alla data della sua entrata in vigore». L'anagrafe assolve a un compito di pubblicità e trasparenza, corollari del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in modo da consentire un controllo diffuso, da parte degli amministratori, sull'adeguatezza dei soggetti incaricati di funzioni apicali. La norma censurata, pertanto, non incide sulle competenze legislative delle ricorrenti, che restano libere, nell'esercizio della loro autonomia, di stabilire le condizioni per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali.

iii) Il personale ispettivo dell'ISPRA

La sentenza n. **212** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale i commi 1 e 3 dell'art. 14 della legge n. 132 del 2016, censurato dalle due Province autonome, aventi ad oggetto l'adozione, da parte dell'ISPRA, di uno schema di regolamento volto a individuare il personale incaricato dei servizi ispettivi, il codice etico, i criteri per lo svolgimento delle attività ispettive e le relative competenze; nonché la previsione che tale schema ha la forma del d.P.R., adottato previa intesa in sede di Conferenza. La Corte riconosce che le questioni – laddove le norme si applichino anche alle Province autonome – sono fondate, in quanto: «La diretta applicazione del decreto negli ordinamenti provinciali viola l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, consentendo a una disciplina di dettaglio, adottata tramite fonte secondaria di derivazione statale, di vincolare gli enti ad autonomia differenziata. D'altronde, se è vero che il principio, al primo accessorio, della terzietà del personale ispettivo e il principio della rotazione degli interventi costituiscono norme fondamentali di riforma, funzionali ad assicurare una migliore qualità dei controlli ambientali e capaci, dunque, di guidare le Province autonome nell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti, non altrettanto può dirsi per l'ulteriore normativa di dettaglio che dovrà essere riportata dal regolamento di attuazione, suscettibile di incidere su

materie riservate alle competenze legislative delle ricorrenti e, in particolare, sulla competenza primaria in materia di organizzazione degli uffici e del personale. In tal senso, la prescritta intesa, che deve precedere l'adozione del regolamento, non è sufficiente ad evitare una illegittima compressione della autonomia speciale costituzionalmente garantita". Per contro, la Corte ha dichiarato non fondata la questione relativa al comma 5 dello stesso art. 14 della legge n. 132 del 2011. Il comma 5 dispone che, in attuazione del predetto regolamento, il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie individuino il personale incaricato alle funzioni ispettive con appositi regolamenti interni. Orbene – argomenta la Corte - la disposizione rimette a «regolamenti interni» dell'ISPRA e delle agenzie (a seconda del livello di governo interessato) la concreta individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi tramite proprio regolamento interno. La prescrizione allude alla distribuzione delle mansioni ispettive all'interno dell'ente e, dunque, a una concreta attività amministrativa non manifestamente incoerente rispetto all'attribuzione generale di autonomia, da parte della legge impugnata, agli enti strumentali (art. 7, comma 1). L'autonomia amministrativa non può non ricomprendere necessariamente anche un margine di discrezionalità in merito all'organizzazione, e d'altronde in questa direzione si collocano le leggi provinciali istitutive delle agenzie, le quali attribuiscono espressamente a tali organismi, a corollario dell'autonomia amministrativa, un autonomo potere di organizzazione interna.

iv) Il potere di normazione tecnica dell'ISPRA

La sentenza n. 212 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, prospettata dalle due Province autonome, dell'art. 4, comma 4, della legge n. 132 del 2016, il quale consente all'ISPRA, «con il concorso delle agenzie, di adottare norme tecniche in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del Sistema nazionale, per assicurare l'armonizzazione, l'efficacia, l'efficienza e l'omogeneità dei sistemi di controllo e della loro gestione nel territorio nazionale, nonché il continuo aggiornamento, in coerenza con il quadro normativo nazionale e sovranazionale, delle modalità operative del Sistema nazionale e delle attività degli altri soggetti tecnici operanti nella materia ambientale». Secondo le ricorrenti, la disposizione conferirebbe un potere normativo all'ISPRA, organo di natura statale, in violazione delle competenze legislative primarie delle Province nonché delle competenze concorrenti delle corrispondenti funzioni amministrative. La norma violerebbe anche il principio di leale collaborazione, perché la disciplina di tale potere normativo non sarebbe affiancato da moduli collaborativi con gli enti territoriali (nelle forme dell'intesa o quanto meno del parere obbligatorio in Conferenza). La Corte non accoglie le censure così argomentando: “La previsione della funzione di normazione tecnica è specificazione del generale potere di coordinamento statuito dal comma 3 dell'articolo 4 della legge n. 132 del 2016 a favore dell'ISPRA. Secondo la predetta norma, all'organo statale spetta l'esercizio di «funzioni tecniche e scientifiche per la più efficace pianificazione e attuazione delle politiche di sostenibilità delle pressioni sull'ambiente, sia a supporto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sia in via diretta tramite attività di monitoraggio, di valutazione, di controllo, di ispezione e di gestione dell'informazione ambientale, nonché di coordinamento del Sistema nazionale». Tali compiti – e la corrispondente attività normativa – sono esercitati con riguardo al sistema a rete delle agenzie «senza che sia possibile configurare (...) un accentramento di funzioni ed una subordinazione delle agenzie provinciali, destinate ad atteggiarsi ed operare quale organo periferico dell'Agenzia nazionale» (sentenza n. 356 del 1994). La funzione di coordinamento, svolta dal soggetto operante a livello statale, ha già superato il vaglio di legittimità costituzionale di questa Corte, che ha scrutinato due norme di contenuto analogo alla disposizione censurata (ma dallo spettro applicativo più ampio) recate dal d.l. n. 496 del 1993. La sentenza poc'anzi citata ha infatti affermato che il coordinamento svolto dall'organo operante a livello statale ha natura tecnica, ed è finalizzato a definire «l'omogeneità sul piano nazionale delle metodologie operative», distinto in quanto tale dal coordinamento politico amministrativo. Dunque, il coordinamento tecnico «può essere affidato anche ad enti appartenenti all'amministrazione statale, dotati delle conoscenze e delle esperienze tecniche necessarie in rapporto ai compiti previsti, senza che ciò determini una lesione delle competenze costituzionalmente assicurate alle regioni o alle province autonome» (sentenza n. 356 del 1994)”. Quanto alla presunta violazione del principio di leale collaborazione, proprio perché il coordinamento svolto dall'ISPRA è di natura tecnico-scientifica, non vi è alcun imperativo di rango costituzionale che richieda il necessario coinvolgimento degli organi regionali di indirizzo politico o di amministrazione attiva.

v) Le funzioni fondamentali delle agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente

(assetto tariffario e introiti)

La sentenza n. **212** ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Province autonome - relative ai commi 2, 3 e 4 dell’art. 15 della legge n. 132 del 2016, disciplinanti, a diverso titolo, l’assetto tariffario e la procedura per definire le modalità di assegnazione degli introiti alle agenzie. Secondo l’art. 15, comma 2, le «spese relative al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione ambientale e allo svolgimento dei successivi controlli programmati relativi a impianti e opere sottoposti alle vigenti procedure di valutazione ambientale, compresi gli impianti soggetti a rischio di incidente rilevante, nonché alle convalide delle indagini analitiche prodotte dai soggetti tenuti alle procedure di bonifica e di messa in sicurezza di siti inquinati, sono poste a carico dei gestori stessi, sulla base di tariffe nazionali approvate con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». In via provvisoria, nelle more dell’approvazione delle tariffe nazionali, il comma 3 dispone l’applicazione delle «tariffe delle agenzie, approvate dalle rispettive regioni o province autonome». Il comma 4 dispone, inoltre, che «[c]on decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, da emanare, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono individuate le modalità di assegnazione alle agenzie degli introiti conseguenti all’attuazione delle disposizioni del comma 2». Orbene, la Corte rileva che da una lettura sistematica della legge n. 132 del 2016 si desume che le agenzie svolgono attività istituzionali obbligatorie, necessarie a garantire il raggiungimento dei LEPTA nei rispettivi territori, che attengano al nucleo pregnante dell’azione delle agenzie, ascrivibili alle funzioni fondamentali del sistema di protezione ambientale indicate dall’art. 3 della legge n. 132 del 2016. Rispetto ad attività di tal fatta (attività obbligatorie prestate nei confronti dei soggetti privati), la definizione uniforme delle tariffe sull’intero territorio nazionale ha l’effetto riflesso di promuovere la parità di trattamento degli operatori economici che si rivolgono alle agenzie, intersecando anche la materia della concorrenza (sentenze n. 272 del 2010 e n. 450 del 2006). I servizi obbligatori definiti dallo Stato richiedono una disciplina tariffaria di esclusiva provenienza statale: è, infatti, il “tipo” di attività, a sua volta specchio degli interessi unitari ad esso sottesi, che identifica l’agenzia quale soggetto del sistema nazionale di protezione ambientale o, viceversa, quale soggetto istituzionale orbitante attorno all’ordinamento territoriale. Quanto alla questione concernente il comma 4 dell’art. 15, la Corte osserva che la “disciplina del finanziamento delle attività obbligatorie (dal quantum tariffario alle modalità di distribuzione degli introiti) attiene alla generale sostenibilità finanziaria del sistema nazionale di protezione ambientale, secondo un assetto che non pare eccentrico rispetto alla finalità di tutela dell’ambiente e riconducibile, nel complesso, al fondamentale disegno di riforma del settore. Peraltro, le modalità di finanziamento sono sì fissate dalla fonte regolamentare statale, ma previa intesa in Conferenza: in questo modo, il rinvio a procedure di natura cooperativa sembra idoneo a includere gli enti territoriali nella decisione sui criteri di distribuzione delle risorse, anche in vista del soddisfacimento di istanze perequative nella redistribuzione degli introiti”. Di qui il rigetto anche di questa censura.

vi) Le attività non obbligatorie, in favore di soggetti pubblici o privati, delle agenzie provinciali per la protezione dell’ambiente (assetto tariffario e introiti)

La sentenza n. **212** ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 5, della legge n. 132 del 2016, per il quale le agenzie provinciali per la protezione dell’ambiente possono svolgere attività ulteriori, in favore di soggetti pubblici o privati, applicando tariffe unilateralmente determinate dal Ministro dell’Ambiente attraverso apposito decreto ministeriale e direttamente applicate anche sul territorio provinciale, a condizione che non interferiscano con il pieno raggiungimento dei LEPTA. La disposizione impugnata, nell’affidare al Ministro dell’ambiente il compito di determinare le tariffe per attività ulteriori disciplinate dalle leggi provinciali, presenta un contenuto eccedente rispetto allo scopo perseguito dall’intervento statale, invasivo dell’autonomia in materia di organizzazione degli uffici delle Province autonome ricorrenti, e dunque è illegittima nella parte in cui si applica anche alle Province autonome. Così la Corte motiva: “Questa Corte ha già rinvenuto il punto di equilibrio tra i due interessi di rango costituzionale coinvolti in simili regolazioni: da un lato, l’esigenza di disciplina uniforme, che assiste il sistema di governance nazionale, coerente con l’indole trasversale del valore ambientale; dall’altro, la necessaria salvaguardia del regime di specialità degli enti ad autonomia differenziata di cui l’autonomia organizzativa posta dallo statuto costituisce immediato corollario. La sentenza n. 356 del 1994, infatti, ha

ritenuto riservata alla legislazione provinciale la definizione della struttura interna dell'agenzia, insieme «agli ulteriori compiti che si ritenga di attribuire ad essa, alle procedure da seguire ed ai rapporti con gli altri organi provinciali». È stato, dunque, riconosciuto un margine di manovra alle Province autonome in ordine a eventuali, ulteriori attività di rilievo provinciale, in materia di prevenzione, vigilanza, controllo ambientale, in coerenza con quanto stabilito ora dall'art. 7, comma 5, l. n. 132 del 2016, a norma del quale le agenzie possono svolgere attività ulteriori rispetto a quelle individuate tramite i LEPTA, sulla base di accordi, convenzioni o – appunto – di «specifiche disposizioni normative» poste, eventualmente, anche dagli enti territoriali. Il potere di configurare la tariffa, infatti, “accede” all'ambito materiale corrispondente. La quantificazione tariffaria condiziona il modello organizzativo prescelto dalla Provincia per l'ente strumentale, così invadendo la competenza primaria prevista dall'art. 8 dello statuto di autonomia. D'altronde, in tal senso si è espressa la giurisprudenza di questa Corte che, in materia di servizio idrico integrato, ha riconosciuto come la competenza in materia di organizzazione del servizio attragga anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti (sentenze n. 142 del 2015, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010)”.

7.1.4. Le imposte

7.1.4.1. La tassa automobilistica quale tributo proprio e le esenzioni per le auto storiche

La sentenza n. **118** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. e), e terzo, 119, secondo comma, Cost. e 73 dello statuto trentino – dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 9 del 2015 che esonera, a certe condizioni, gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico, di età compresa tra i venti e i trenta anni, dalla tassa automobilistica provinciale, assoggettandoli, in caso di utilizzazione su strada pubblica, a una più favorevole tassa di circolazione fissa annua. La Provincia autonoma ha goduto di una quota della tassa erariale di circolazione ai sensi dell'art. 75, primo comma, lett. b), dello statuto di autonomia; in seguito, per evitare sperequazioni rispetto ai soggetti ad autonomia ordinaria, il d.l. n. 415 del 1989 ha riconosciuto alle autonomie speciali un importo a titolo di tassa automobilistica erariale pari a quello percepito dalle Regioni ordinarie. L'art. 4 della legge provinciale n. 10 del 1998 ha istituito una tassa automobilistica provinciale in luogo di quella erariale, pur rimanendo la prima largamente soggetta alla disciplina della seconda, in attesa di una riforma organica. L'istituzione del tributo con legge provinciale in sé non poteva ritenersi risolutiva quanto alla sua natura giuridica, in considerazione del massiccio rinvio alla disciplina statale (sentenza n. 357 del 2010); essa ha costituito però l'inizio di una vicenda normativa tesa verso l'attrazione del tributo nella sfera di competenza provinciale, culminata con un'espressa copertura statutaria. Con la legge n. 191 del 2009, lo statuto è stato modificato e, previa abrogazione dell'art. 75, primo comma, lett. b), il nuovo testo dell'art. 73 ha riconosciuto esplicitamente alla tassa automobilistica istituita con legge provinciale la natura di tributo proprio. Una simile previsione non avrebbe trovato giustificazione logica se non si fosse voluto superare l'assetto, fino ad allora vigente, di partecipazione (sia pure in misura totale) al gettito di un tributo erariale e ricomprendere la tassa nella categoria dei tributi provinciali propri in senso stretto (ferma la necessaria armonia con i principi del sistema tributario dello Stato), negandone con ciò il carattere statale. Sebbene l'aggettivo “proprio”, nel sistema tracciato dal d.lgs. n. 68 del 2011 con riferimento alle Regioni ordinarie, connoti sia tributi affidati alla competenza regionale sia tributi che conservano natura erariale ma il cui gettito è devoluto alla Regione, tuttavia l'evoluzione del tributo nella Provincia autonoma depone inequivocabilmente nel senso che le sia stata interamente riservata la relativa disciplina. Non a caso, la sentenza n. 142 del 2012 ha escluso l'illegittimità costituzionale di un'addizionale statale alla tassa automobilistica provinciale, osservando che, nonostante il carattere “proprio” di quest'ultima, l'addizionale conservava la sua natura erariale: l'evidenziata dicotomia tra i due tributi ha confermato così la riconduzione della tassa automobilistica al novero dei tributi provinciali propri in senso stretto. Né rileva in contrario che l'art. 4, comma 5, della legge provinciale n. 10 del 1998 conformi il potere della Giunta provinciale di modificare le tariffe operando un richiamo alla normativa statutaria in tema di tributi erariali. “Quale che sia l'origine e la portata di tale previsione, essa infatti è pur sempre espressiva di un'opzione del legislatore ordinario, mentre l'attribuzione di natura propria in senso stretto alla tassa automobilistica provinciale, disposta dal primo comma dell'art. 73 dello statuto, opera quale parametro di legittimità costituzionale (sentenza n. 323 del 2011)”. Essendo nell'attuale sistema statutario la tassa automobilistica provinciale un tributo proprio in senso stretto della Provincia autonoma, il legislatore provinciale ben può disporre le esenzioni che reputa opportune rispetto a una tassa attribuita alla sua

competenza. Tale conclusione non vale per le Regioni, che non possono servirsi di un'analogia attribuzione statutaria e non sono perciò competenti a introdurre esenzioni (sentenze nn. 242 e 199 del 2016). Inoltre, la legislazione impugnata non è stata ritenuta incoerente con i principi del sistema tributario dello Stato per il solo fatto che essa ha ridato vita a un'esenzione già prevista e poi abrogata dal legislatore statale. Si tratta, infatti, di un'"opzione del tutto contingente di politica tributaria, che non incide sull'assetto ordinamentale dei tributi, ma si esaurisce in una micro disciplina di settore, priva di profili di rottura o comunque anomali" i quali comunque non emergono nel raffronto con la tassa automobilistica statale, la cui conformazione fondamentale continua a essere replicata da quella provinciale. La "circostanza che un'esenzione uguale a quella impugnata era stata configurata dal legislatore statale ne comprova l'astratta compatibilità con i principi del sistema tributario, anche se poi si è reputato opportuno abrogarla".

7.2. La Regione Friuli-Venezia Giulia

7.2.1. La disciplina del commercio

Alcuni fondamentali insegnamenti della giurisprudenza costituzionale in materia di commercio sono stati richiamati dalla sentenza n. 98 che ha deciso un ricorso statale avverso la legge friulana n. 4 del 2016. Le disposizioni statali recanti "principi di liberalizzazione del mercato a tutela della concorrenza" costituiscono un limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, possono adottare in altre materie di loro competenza (sentenze nn. 38 del 2013, 299 del 2012 e 430 del 2007). "In materia di orari degli esercizi commerciali, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 (...) ha stabilito che le attività commerciali si svolgano senza limiti e prescrizioni concernenti, fra gli altri, il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio. (...) la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale" (sentenze nn. 104 del 2014, 38 del 2013 e 299 del 2012). A seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, "la materia commercio rientra nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.", con conseguente cedevolezza del d.lgs. n. 114 del 1998 che si applica soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione (sentenza n. 247 del 2010; ordinanza n. 199 del 2006). Il "riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale. Come (...) ha avuto modo di precisare (...) la sentenza n. 8 del 2013, i principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche, sia pure in base ai principi indicati dal legislatore statale. Tale orientamento (...) non esclude ogni intervento legislativo regionale, purché siano fatte salve le regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario che siano adeguate e proporzionate alle finalità pubbliche perseguite, così da garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale e con gli altri principi costituzionali. Secondo la giurisprudenza costituzionale non sussiste, comunque, una potestà statale esclusiva in materia di incentivi e aiuti alle imprese (sentenza n. 63 del 2008). Infatti, anche la legislazione regionale, volta a prevedere contributi e aiuti può ritenersi conforme al riparto costituzionale delle materie, qualora sia coerente con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012). Detti incentivi alle imprese, peraltro, quando consentiti, lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza". L'art. 4, comma 1, del testo unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175 del 2016) dispone che le amministrazioni pubbliche non possono direttamente o indirettamente costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere in esse partecipazioni anche di minoranza. Il testo unico "si pone in continuità rispetto alla normativa precedente", rappresentata dall'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, che le sentenze nn. 148 del 2009 e 326 del 2008 hanno ricondotto alla tutela della concorrenza, avendo l'obiettivo di "evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali". Infine, "sebbene la normativa statale stabilisca che le attività commerciali possono essere svolte senza limiti e prescrizioni, tra

cui il possesso di requisiti professionali soggettivi, tuttavia, poi, fa espressamente salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande”. In applicazione dei riferiti insegnamenti, i Giudici hanno reputato illegittimi, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), Cost., 4 e 6 dello statuto speciale di autonomia, le seguenti disposizioni della legge friulana n. 4 del 2016: gli artt. 1 e 3 che prevedevano, rispettivamente, lo svolgimento dell’esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa senza limiti relativamente alle giornate di apertura e chiusura, ad eccezione dell’obbligo di chiusura nelle giornate festive ivi indicate, e la facoltà degli esercenti di determinare liberamente le giornate di chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa nei comuni classificati come località a prevalente economia turistica; e 9, comma 3, limitatamente alla parte in cui prevedeva che ai centri commerciali naturali potessero aderire anche la Camera di commercio e il Comune competente per territorio. Sono state invece dichiarate non fondate le questioni, sollevate in riferimento ai medesimi parametri, aventi ad oggetto gli artt. 9 e 15, comma 1, lett. c), nella parte in cui introducono tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale e consentono ai centri commerciali naturali di accedere ai finanziamenti pubblici previsti dall’art. 100 della legge regionale n. 29 del 2005; e 19, comma 1, lett. a) (censurato anche in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost.), il quale dispone il possesso di dati requisiti professionali per esercitare attività commerciali che prevedano la somministrazione di alimenti e bevande. Infine, in via consequenziale, è stato ritenuto illegittimo l’art. 29-bis della legge regionale n. 29 del 2005 che estendeva i principi richiamati dall’impugnato art. 1 ad ogni singolo esercizio di vendita.

7.2.2. L’adesione ai “centri commerciali naturali” delle Camere di commercio e dei comuni

La sentenza n. **98** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), Cost. nonché 4 e 6 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, l’art. 9, comma 3, della legge friulana n. 4 del 2016, limitatamente alla parte in cui prevedeva che ai centri commerciali naturali (costituiti in forma di società di capitali, società consortili e associazioni con finalità commerciali) potessero aderire anche la Camera di commercio e il Comune competente per territorio. La disciplina consentiva un partenariato pubblico-privato non limitato alla promozione del commercio in determinate aree attraverso l’ausilio, in misura proporzionata e ragionevole, di strumenti ascrivibili alle competenze dei Comuni (come la pianificazione urbanistica finalizzata a valorizzare le diverse parti del territorio, siano esse centri storici o zone a particolare vocazione produttiva), ma esteso alla costituzione di società a capitale misto. L’art. 4, comma 1, del testo unico sulle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175 del 2016) vieta alle amministrazioni pubbliche di costituire direttamente o indirettamente società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e di acquisire o mantenere in esse partecipazioni anche di minoranza. Il testo unico si pone in continuità con la normativa precedente, rappresentata dall’art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, che le sentenze nn. 148 del 2009 e 326 del 2008 hanno ricondotto alla tutela della concorrenza, avendo l’obiettivo di “evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”. Nella specie, i centri commerciali naturali svolgono attività di servizi non strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali delle Camere di commercio e dei Comuni.

7.2.3. L’immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali

“Riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, in materia ambientale e di protezione della fauna, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che ove la materia tutela dell’ambiente non sia contemplata negli statuti di autonomia, ciò determina che quanto non rientri nelle specifiche competenze delle Province autonome rifluisca nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell’ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale” (sentenze nn. 288 del 2012, 151 del 2011 e 387 del 2008). “Relativamente all’immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali”, si è inoltre affermato che “la disciplina dell’introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e non solo di discipline d’uso della risorsa ambientale-faunistica. Nell’esercizio di tale sua competenza esclusiva, finalizzata ad una tutela piena ed adeguata dell’ambiente, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela” (sentenze nn. 288 del 2012 e 30 del 2009). “A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le

normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, ove lo ritengano opportuno, di definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali" (sentenze nn. 151 del 2011 e 30 del 2009). I descritti insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **98** che ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 72, comma 1, della legge friulana n. 4 del 2016 il quale, al fine di valorizzare la pesca sportiva, prevedeva la possibilità di autorizzare l'immissione nei corpi idrici naturali e artificiali di esemplari di specie ittiche autoctone e alloctone. L'introduzione, la reintroduzione e il ripascimento delle specie ittiche sono regolate dall'art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003, in attuazione della direttiva *Habitat* che richiede agli Stati membri di valutare l'opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione, sia di regolamentare, ed eventualmente vietare, le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli *habitat* o delle specie autoctone. Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza, consentendo la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida del Ministero dell'ambiente, e vietando espressamente e in via generale la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie non autoctone (sentenza n. 30 del 2009). Con riguardo all'immissione delle specie autoctone, l'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 357 richiede alle Regioni e alle Province autonome di avviare un'attività istruttoria che coinvolga gli enti interessati, al fine di prevedere l'introduzione e la reintroduzione di esemplari delle stesse, dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente e presentando allo stesso uno studio per evidenziare che l'introduzione di dette specie contribuisca a ristabilirle in uno stato di conservazione soddisfacente. La Regione non ha tenuto conto di tali procedure e ha dettato una normativa rivolta alla valorizzazione della pesca sportiva, discostandosi dagli obiettivi perseguiti dalla legislazione statale, tesi alla conservazione delle specie a rischio.

7.3. La Regione siciliana

7.3.1. L'amministrazione

7.3.1.1. L'indefettibilità della regola del pubblico concorso nel passaggio da società private ai ruoli della amministrazione pubblica

La sentenza n. **113** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. in riferimento alla regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e ai principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione – dell'art. 31 della legge della Regione siciliana n. 8 del 2016. La suddetta normativa, nel modificare l'art. 49, comma 17, della legge regionale n. 9 del 2015, introduce la possibilità di conferire, in via diretta, incarichi dirigenziali ai dirigenti provenienti dalle società ITALTER e SIRAP, poste in liquidazione, sia pur in subordine rispetto ai dirigenti di ruolo della Regione privi di incarico, nei casi in cui non vengano presentate istanze. Per la Corte, la norma impugnata, che si inserisce in una complessa evoluzione normativa volta a disciplinare la materia, è chiaramente volta a stabilizzare gli *ex* dipendenti delle due società, in violazione dei requisiti considerati indispensabili dalla giurisprudenza costituzionale per consentire una deroga alla regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni, che “va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici (sentenza n. 248 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013)”. La Corte, poi, ha ricordato – con specifico riguardo alla possibilità di inquadramento nel ruolo dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato di personale proveniente da una società a partecipazione pubblica, che svolgeva incarichi dirigenziali a tempo determinato – che per poter derogare al principio del concorso pubblico sono necessari la presenza di un interesse pubblico (sentenza n. 167 del 2013), l'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e la verifica dell'attività svolta (sentenza n. 167 del 2013 e, tra le tante, sentenza n. 189 del 2011 e n. 215 del 2009) nonché che la deroga sia “contenuta entro determinati limiti percentuali (ancora sentenza n. 167 del 2013)”. In altri termini, anche se “il principio dettato dall'art. 97 Cost. può consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione (sentenza n. 189 del 2011)”, occorre, tuttavia, che l'area delle eccezioni alla regola del concorso sia “rigorosamente delimitata e non si risolva in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati (sentenza n. 227 del 2013)”. In conclusione, la sola *ratio* di tutela del personale di società liquidate, come nel caso sottoposto all'esame della Corte, non è stata ritenuta idonea a

giustificare, da sola, la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost. (da ultimo sentenza n. 248 del 2016).

7.3.1.2. La copertura finanziaria della proroga di contratti di lavoro

La sentenza n. **133** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 9, della legge siciliana n. 3 del 2016, promossa dal Governo in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost. e trasferita sul testo vigente dell'art. 3, comma 9, della legge regionale n. 27 del 2016. La norma proroga al 31 dicembre 2018 il termine (inizialmente fissato al 31 dicembre 2016) entro cui, nelle more delle procedure di reclutamento speciale transitorio, l'amministrazione regionale è autorizzata a prorogare i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato. Il legislatore regionale ha destinato per la proroga dei contratti per il biennio 2017-2018 specifiche risorse sulla cui inadeguatezza il ricorrente non ha formulato specifiche osservazioni.

7.3.2. Gli enti locali

7.3.2.1. La regolazione comunale delle zone a traffico limitato

La sentenza n. **133** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell'art. 12 della legge siciliana n. 3 del 2016, il quale impone ai Comuni che hanno istituito o che istituiscono zone a traffico limitato (ZTL) di approvare, entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore, un regolamento, indicandone alcuni contenuti (tariffe, riduzioni, casi di gratuità, agevolazioni, regime delle sanzioni, incentivi all'uso dei mezzi pubblici e lotta all'inquinamento). La previsione non lede la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza ma costituisce esercizio della potestà legislativa regionale primaria in materia di enti locali e relative circoscrizioni. “L'individuazione regionale di ambiti di esercizio della potestà regolamentare comunale, infatti, è volta a dettare una disciplina uniforme delle fonti normative nella materia (...) che, incidendo sul riparto delle attribuzioni fra gli organi comunali, rientra nella competenza esclusiva regionale (...), in vista di un assetto ordinamentale unitario, a livello regionale. Quanto al previsto contenuto dei regolamenti, le indicazioni date dalla legge regionale costituiscono misure minime, e in quanto tali non esonerano i Comuni dal rispetto della disciplina statale (...) che impinge profili di ordine pubblico e sicurezza e di tutela dell'ambiente. (...) i provvedimenti amministrativi attuativi dei Comuni potranno essere vagliati in sede giurisdizionale quanto alla loro conformità alla normativa statale”.

7.3.3. L'edilizia

7.3.3.1. La realizzazione degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile in regime di edilizia libera

La sentenza n. **232** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, concernente il recepimento con modifiche dell'articolo 6 “Attività edilizia libera” del Testo unico dell'edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001). La disposizione estendeva il regime di edilizia libera, senza alcun titolo abilitativo, agli interventi inerenti alla realizzazione degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile. Per tale contenuto essa si poneva in contrasto con gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 – attuativo della direttiva 2009/28/CE – in base ai quali la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti all'autorizzazione unica nonché alla verifica di assoggettabilità a VIA sul progetto preliminare. Sull'argomento la Corte ribadisce gli insegnamenti consolidati: l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della “tutela ambientale” (sentenza n. 215 del 2005; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 234 e n. 225 del 2009); esso rappresenta «nella disciplina statale, 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 (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008), comprese la “produzione”, il “trasporto” e la “distribuzione nazionale dell'energia” (sentenza n. 88 del 2009)» (sentenza n. 215 del 2015)”. Con specifico riguardo alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, la Corte ribadisce che la concorrenza di vari interessi, costituzionalmente rilevanti, interni alla medesima materia della «tutela dell'ambiente», richiede diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento e la cui acquisizione sincronica, essendo necessari per l'autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale

(sentenza n. 267 del 2016); e che, in altri termini, attraverso distinti sub-procedimenti, il legislatore statale ha operato il bilanciamento tra l'intrinseca utilità di simili impianti, che producono energia senza inquinare l'ambiente, e il principio di precauzione attuato mediante la separata verifica che gli stessi impianti non danneggino in altro modo il medesimo ambiente (in tal senso, sentenza n. 267 del 2016). In conclusione, la Corte ribadisce che poiché la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010), il legislatore siciliano ha oltrepassato tale limite alla propria competenza in materia di «urbanistica» e ha invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale.

7.3.3.2. L'accertamento di conformità per la sanatoria di manufatti o opere, realizzati in assenza di titolo edilizio

La sentenza n. 232 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, là dove, recependo nell'ordinamento regionale l'art. 36 del t.u. edilizia, intitolato «accertamento di conformità», stabilisce, al comma 1, che «[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» e, al comma 3, che «[i]n presenza della documentazione e dei pareri previsti, sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro novanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende assentita». Tali previsioni sono entrambe costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 14, primo comma, lettera *f*), dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Infatti, la prima (il comma 1) introduce una surrettizia forma di condono edilizio, con ciò eccedendo dalla competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, primo comma, lettera *f*), dello statuto, e conseguentemente invadendo la sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. La seconda (il comma 3 del medesimo art. 14), nella parte in cui introduce un meccanismo di silenzio-assenso ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, per il mero decorso del termine di novanta giorni, in contrasto con la normativa statale, determina un effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del t.u. edilizia, incidendo, anche in tal caso, sulla competenza esclusiva del legislatore statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Dunque, la norma regionale impugnata consente il rilascio del permesso in sanatoria nel caso di intervento edilizio di cui sia attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al solo momento della presentazione della domanda e non anche a quello della realizzazione dello stesso, in difformità dall'art. 36 del t.u. edilizia (comma 1). La stessa norma (comma 3) introduce anche l'istituto del silenzio assenso, in luogo di quello del silenzio rigetto, previsto dal citato art. 36. Senonché la scelta della qualificazione giuridica del comportamento omissivo dell'amministrazione costituisce espressione di una norma di principio, condizionando – come nel caso di specie – fra l'altro l'effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del t.u. edilizia. Queste disposizioni finiscono con il configurare un surrettizio condono edilizio e comunque travalicano la competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, comma 1, lettera *f*), dello statuto speciale, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., con riguardo alla sanatoria di abusi edilizi. La Corte – a supporto della decisione – ricorda la propria giurisprudenza, secondo cui il principio dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (da ultimo, sentenza n. 107 del 2017), ed è «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. 101 del 2013). Ricorda, poi, che l'istituto si distingue dal condono edilizio, in quanto «fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali», laddove il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia» (sentenza n. 50 del 2017); che la disciplina dell'accertamento di conformità, e in particolare la scelta sull'*an*, sul quando e sul *quantum* della sanatoria, è di spettanza del legislatore statale, mentre il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni (sentenza n. 233 del 2015). Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, si è puntualizzato che esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo

intervento eccezionale di grande riforma», come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (sentenza n. 196 del 2004).

7.3.3.3. La necessità della previa autorizzazione scritta per l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche

La sentenza n. 232 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, nella parte in cui, disponendo il recepimento con modifiche dell'articolo 94 del t.u. edilizia, consentiva l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche, senza la necessità della previa autorizzazione scritta. Come è evidente si verte nella materia della protezione civile, materia rispetto alla quale lo statuto speciale non assegna alcuna specifica competenza alla Regione siciliana, cosicché, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, deve applicarsi anche ad essa quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost. Orbene, la disposizione impugnata contrasta con il principio fondamentale espresso dall'art. 94 del Testo unico dell'edilizia, secondo cui, nelle zone sismiche, «l'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione condiziona l'effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio» (sentenza n. 272 del 2016). Si tratta, peraltro, di un principio che «riveste una posizione “fondante” del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto», costituito dall'incolumità pubblica, che «non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali» (sentenza n. 272 del 2016). La Corte ribadisce, altresì, che il principio costituisce espressione evidente «dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, palesemente orientata [...] ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (così la citata sentenza n. 182 del 2006)» (sentenza n. 60 del 2017).

La medesima sentenza, sulla base dei medesimi argomenti e in riferimento agli stessi parametri, ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 3 dello stesso art. 16 della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, nella parte in cui stabiliva che «[p]er lo snellimento delle procedure di denuncia dei progetti ad essi relativi, non sono assoggettati alla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e le varianti in corso d'opera, riguardanti parti strutturali che non rivestono carattere sostanziale, in quanto definiti e ricompresi in un apposito elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale» e che «[i]l progetto di tali interventi, da redigere secondo le norme del D.M. 14 gennaio 2008 e successive modifiche ed integrazioni, è depositato al competente ufficio del Genio civile prima del deposito presso il comune del certificato di agibilità». Anche in tal caso si tratta di disposizioni riconducibili alla materia della «protezione civile», di cui la necessità della previa autorizzazione scritta costituisce principio fondamentale, al quale sono strettamente e strumentalmente connessi gli obblighi di preventiva «[d]enuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche», nonché di generale preventiva denuncia dei lavori allo sportello unico, di cui agli artt. 93 e 65 del medesimo t.u. edilizia. Specificamente con riguardo a norme regionali analoghe, già la Corte ebbe ad affermare che nessun rilievo riveste la circostanza che la norma regionale esenterebbe dalla previa autorizzazione sismica le sole opere “minori”, rispetto alle quali sarebbe sufficiente l'autocertificazione del tecnico sul rispetto della disciplina di settore (sentenza n. 272 del 2016). Infatti, per un verso, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (alcuni dei quali possono anche presentare rilevante impatto edilizio) sono ricompresi nell'ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (artt. 83 e 94 del t.u. edilizia) con riguardo alle zone dichiarate sismiche, e ricadono quindi nell'ambito di applicazione dello stesso art. 94. Per altro verso, l'autorizzazione preventiva costituisce «uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell'incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare» (sentenza n. 272 del 2016).

7.3.4. L'acqua

7.3.4.1. La disciplina del servizio idrico integrato

La disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (SII), delle forme di gestione e delle modalità di

affidamento è ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale agli ambiti di competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza e dell'ambiente. La Regione siciliana – che, per statuto, gode di potestà legislativa primaria relativamente alle acque come oggetto di opera pubblica non di interesse nazionale e concorrente circa i servizi pubblici – può disciplinare il servizio idrico integrato nell'esercizio della competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., ad essa riferibile in virtù della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Detta competenza è peraltro limitata dalle richiamate attribuzioni statali di carattere trasversale e finalistico. Alla luce del descritto riparto di competenze, la sentenza n. **93** ha dichiarato illegittime, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), Cost. numerose disposizioni della legge siciliana n. 19 del 2015. I commi 2 e 3 dell'art. 4, sulla gestione del SII, non prevedevano alcun termine di durata per l'affidamento in house mentre stabilivano un termine massimo di nove anni per l'affidamento mediante procedura di evidenza pubblica. Posto che “la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di tutela della concorrenza” (sentenza n. 117 del 2015), le censurate norme derogavano all'art. 151, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che, indipendentemente dalla natura pubblica, mista o privata dell'affidatario, nella convenzione stipulata tra l'ente di governo dell'ambito e il gestore del servizio, sia definita anche la durata dell'affidamento, in ogni caso non superiore a trenta anni. La deroga introdotta dal legislatore regionale comportava un effetto restrittivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento. Inoltre, il medesimo comma 2 non prevedeva che gli enti di diritto pubblico ai quali poteva essere affidata la gestione del SII svolgessero la loro attività in prevalenza nei confronti dell'ente affidante. Tale omissione integrava l'inosservanza delle condizioni stabilite dal diritto dell'Unione europea per l'affidamento in house e recepite dall'art. 149-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006: la “tassatività dei requisiti dell'in house esclude che la legge regionale possa definire diversamente i presupposti necessari per qualificare l'affidamento di un servizio a una società partecipata come scelta di autoorganizzazione, in particolare elidendo il requisito dell'attività prevalente”. Il comma 3, poi, esigeva, per l'affidamento tramite procedure di evidenza pubblica, una previa verifica, da parte delle Assemblee territoriali idriche, della sussistenza di condizioni di migliore economicità, in evidente contrasto con il menzionato art. 149-*bis* che non stabilisce analogo onere motivazionale per l'esternalizzazione del SII. L'art. 4, comma 4, lett. a), ponendo a carico dell'affidatario ogni variazione economica che potesse intervenire nel periodo di affidamento per qualsiasi causa, anche non imputabile al gestore, contrastava con l'art. 151 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, al fine di preservare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza e affidabilità del servizio, attribuisce alla competente Autorità il compito di definire le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione. L'art. 4, comma 7, permetteva ai comuni di provvedere alla gestione in forma diretta e pubblica del servizio idrico, in forma associata, anche attraverso la costituzione di sub-ambiti composti da più comuni facenti parte dello stesso Ambito territoriale ottimale. Premesso che “la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica va ricondotta all'ambito della tutela della concorrenza, tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato” (sentenze nn. 134 del 2013 e 325 del 2010), la disposizione regionale violava il suddetto art. 149-*bis* il quale, nel rispetto del “principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale”, non contempla la possibilità per i singoli comuni di associarsi autonomamente per la gestione diretta del servizio idrico al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali esistenti. La costituzione di sub-ambiti era in contrasto insanabile con l'art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni in attuazione della legge n. 36 del 1994 e che le Regioni possono modificare le delimitazioni degli ATO per migliorare la gestione del servizio, purché ne sia assicurato lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi di unitarietà della gestione e superamento della frammentazione verticale delle gestioni, nonché di adeguatezza delle dimensioni gestionali. La disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del SII, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo volta ad “assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore” (sentenze nn. 325 del 2010 e 246 del 2009). Al contempo, “la stessa disciplina ricade nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente in quanto l'allocazione all'Autorità d'ambito territoriale ottimale delle competenze sulla gestione serve a razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della biosfera intesa come sistema (...) nel suo aspetto dinamico” (sentenze nn. 246 del 2009,

168 del 2008, 378 e 144 del 2007). In via consequenziale è stato caducato l'art. 5, comma 6 che consentiva transitoriamente l'adozione delle riferite modalità gestionali ai comuni afferenti ai disciolti Ambiti territoriali ottimali presso i quali non si fosse determinata effettivamente l'implementazione sull'intero territorio di pertinenza della gestione unica. L'art. 4, comma 8, permetteva ai comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti nonché ai comuni delle isole minori ed ai comuni che non avessero consegnato gli impianti ai gestori del SII di gestire in forma singola e diretta il servizio nei casi in cui la gestione associata risultasse antieconomica. Il legislatore regionale non ha rispettato i limiti della deroga introdotta dal legislatore statale in materia di gestione autonoma del SII, quanto all'individuazione dei comuni ai quali tale facoltà è concessa. L'eccezione relativa ai comuni che non avevano consegnato gli impianti ai gestori del servizio è del tutto estranea alla *ratio* della normativa statale (art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006), per la quale "la possibilità di derogare all'unicità della gestione del servizio si giustifica esclusivamente in ragione di un elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica di talune aree del territorio". L'art. 3, comma 3, lett. i), attribuiva all'Assemblea territoriale idrica la funzione di deliberare, su proposta dei comuni facenti parte del medesimo ATO, la costituzione di sub-ambiti previo parere dell'Assessorato regionale competente. Gli artt. 11, 5, comma 2, e 7, comma 3, demandavano alla Giunta regionale la definizione e l'approvazione dei modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura. In proposito, si è osservato che "l'uniforme metodologia tariffaria adottata dalla legislazione statale garantisce, in primo luogo, un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, evitando che si producano arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale. Il nesso della previsione con la tutela della concorrenza si spiega anche perché la regolazione tariffaria deve assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e l'efficienza e affidabilità del servizio (...) attraverso il meccanismo di price cap (...), diretto ad evitare che il concessionario [recte: gestore] unico abusi della sua posizione dominante" (sentenze nn. 246 del 2009, 335 e 51 del 2008). Sotto altro profilo, "attraverso la determinazione della tariffa il legislatore statale fissa livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perseguendo la finalità di garantire la tutela e l'uso delle risorse idriche secondo criteri di solidarietà e salvaguardando così la vivibilità dell'ambiente e le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale. La finalità della tutela dell'ambiente è anche posta alla base della scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali. (...) la normativa regionale, allorché incida sulle attribuzioni dei soggetti preposti alla regolazione tariffaria del servizio idrico integrato, sottraendo parte della competenza ad essi riservata dagli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, per ciò stesso deve ritenersi illegittima, senza che, in tale contesto, possa essere rivendicata la competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici locali (sentenza n. 29 del 2010)". L'art. 11 prevedeva altresì modelli tariffari che escludevano il segmento del servizio idrico relativo alla depurazione, derogando alla disciplina statale secondo cui la tariffa del SII è comprensiva di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, tra cui anche il segmento della depurazione; e disponeva il dimezzamento della tariffa in relazione al livello di qualità della risorsa idrica ovvero nei casi in cui la stessa non fosse utilizzabile per fini alimentari. Siccome le norme concernenti il sistema di calcolo delle tariffe, con la determinazione delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze nn. 142 del 2015, 67 del 2013, 29 del 2010 e 246 del 2009), non era consentito al legislatore siciliano dettare una disciplina autonoma delle componenti tariffarie, in deroga a quella statale (sentenza n. 325 del 2010). L'art. 4, comma 6, stabiliva la proporzionale riduzione delle tariffe a carico degli utenti per i disservizi prodotti dalle gestioni interamente pubbliche. L'art. 4, comma 12, istituiva un Fondo di solidarietà a sostegno dei soggetti meno abbienti, destinato ad essere alimentato per il primo anno, con le risorse derivanti dalla tariffa del SII, e successivamente mediante un accantonamento a carico del gestore, nella misura pari allo 0,2 per cento del fatturato complessivo annuo. Fermo il potere delle Regioni di "introdurre misure sociali di accesso alla risorsa idrica che non interferiscano con la materia tariffaria e che si coordinino con le misure di analoga funzione previste a livello nazionale", l'alimentazione del Fondo a carico del gestore del SII si traduceva necessariamente in una componente di costo aggiuntiva da imputarsi in tariffa in virtù del principio del recupero integrale dei costi (artt. 119 e 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 e art. 9 della direttiva 2000/60/CE). La sentenza ha, infine, dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 42, terzo comma, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, dell'art. 1, comma 2, lett. c), secondo cui gli acquedotti, le reti fognarie, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono proprietà degli enti locali. Letta nel più ampio contesto

normativo costituito dagli artt. 822 e ss. cod. civ., 143, comma 1, e 153, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, la norma ha rivelato una “portata meramente ricognitiva del regime demaniale accidentale delle infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico”, restando ad essa estranei gli intenti e gli effetti espropriativi lamentati dal Governo.

7.3.4.2. L’obbligo di denuncia dei pozzi

La sentenza n. **229** ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 19 della legge siciliana n. 20 del 2016 che differiva dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2017 il termine per la denuncia dei pozzi previsto dall’art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 275 del 1993. La Corte ha rammentato che, posto il carattere demaniale di tutte le acque superficiali e sotterranee, l’assegnazione a terzi e la selezione degli impieghi è disposta mediante concessione di derivazione. “Poiché la diversione delle acque dal loro corso naturale, ai fini produttivi, irrigui, industriali e civili, ne modifica i caratteri fondamentali, il rilascio della concessione è subordinato all’accertamento che la derivazione non pregiudichi il raggiungimento degli obiettivi di qualità e che venga comunque garantito l’equilibrio del bilancio idrico (...). L’autorità concedente deve inoltre tenere conto della pianificazione dello sfruttamento della risorsa idrica”, imperniato sui piani di tutela delle acque, di bacino distrettuale e di gestione. L’art. 10 del d.lgs. n. 275 del 1993 “è stato introdotto nell’ambito di un generale intervento di riordino delle concessioni di acque pubbliche, avente la finalità di riconsiderare complessivamente gli equilibri tra gli usi dell’acqua, tenuto conto della moltiplicazione delle estrazioni, anche abusive”. L’obbligo di denuncia dei pozzi “rientra tra le misure poste a salvaguardia e difesa della quantità delle acque esistenti in ciascun distretto idrografico, in modo da assicurare l’equilibrio fra la disponibilità delle risorse idriche reperibili e i fabbisogni per gli usi diversificati della risorsa stessa. Infatti, per predisporre adeguatamente il piano di tutela e assicurare l’equilibrio del bilancio idrico, le autorità concedenti devono poter procedere al censimento di tutte le utilizzazioni in atto nel medesimo corpo idrico”. Il legislatore statale “ha seguito un approccio innovativo e globale alla regolazione della materia, orientato non solo alla diretta salvaguardia dell’acqua in quanto tale, ma al governo della risorsa idrica con l’obiettivo di assicurarne un uso sostenibile, equilibrato, equo ed integrato, ai fini della più generale tutela dell’ambiente e degli ecosistemi ad essa correlati. Sotto il secondo aspetto, rileva l’importanza vitale della risorsa idrica, essenziale sia per il consumo umano che per la funzione di ausilio alla vita di tutte le specie animali e vegetali. L’indicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell’acqua risponde dunque a un interesse unitario che esige un’attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale e non tollera discipline differenziate nelle sue diverse parti. Le istanze oggetto di dialettica e di bilanciamento nelle scelte ad essa relative – fabbisogno idrico, tutela dei corpi idrici e degli ecosistemi, biodiversità, necessità produttive dell’economia idrodipendente – non possono infatti che essere ponderate unitariamente con un’operazione che solo il legislatore statale può compiere. In questo contesto devono essere qualificate come norme fondamentali delle riforme economico-sociali non solo le disposizioni statali direttamente espressive del descritto modello regolatorio in tema di tutela delle acque, ma anche le previsioni, solo apparentemente di dettaglio, che siano collegate alle prime da un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione”. Pertanto, alla norma statale che ha imposto la denuncia dei pozzi in uso, sono stati riconosciuti, per l’“importanza decisiva per la tutela quantitativa della risorsa idrica e per la pianificazione della sua utilizzazione”, contenuto e funzione di “norma fondamentale di riforma economico-sociale” idonea a vincolare anche la potestà legislativa primaria della Regione siciliana in materia di acque pubbliche. La denunciata proroga, consentendo la prosecuzione di prelievi incontrollati per un ulteriore lungo periodo di tempo, interferiva con il corretto funzionamento degli strumenti pianificatori, autorizzatori, sanzionatori, di vigilanza e controllo e comprometteva le azioni di risanamento dei corpi idrici. Inoltre, il differimento del termine equivaleva all’introduzione di una “surrettizia e generalizzata forma di condono delle estrazioni abusive” perpetrate sul territorio siciliano, vanificando l’azione di controllo e repressione delle autorità preposte, con il rischio di alimentare ulteriormente il fenomeno dell’abusivismo.

7.4. La Regione Sardegna

7.4.1. La classificazione dei beni di uso civico

La “conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato” e “tale titolo di competenza statale riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome”, ferma la necessità di tener conto degli statuti

speciali di autonomia (sentenza n. 378 del 2007). Le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio “si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale” in materia di usi civici (sentenze nn. 210 del 2014 e 51 del 2006). “Detto rispetto comporta, tra l’altro, che la Regione autonoma Sardegna non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato. Il principio di *favor* della conservazione della destinazione pubblica è strettamente legato alla connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico [...] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali”. La sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente “si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale” (sentenza n. 46 del 1995). “In definitiva, il modello procedimentale che permette la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale è quello che prevede la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno naturalmente parte. (...) per una efficace tutela del paesaggio e dell’ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla [sclassificazione dei beni civici]: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi [al mantenimento del bene] concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela”. I riferiti insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **103** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118 Cost., l’art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della legge sarda n. 5 del 2016 concernenti la sclassificazione dei beni di uso civico. Preliminarmente, la Corte si è soffermata sugli istituti traslativi attraverso i quali divengono possibili le trasformazioni d’uso dei beni civici: da un lato, “l’alienazione e la legittimazione servono alla conversione del demanio in allodio, comportante la sottoposizione del bene trasformato alla disciplina civilistica della proprietà privata; dall’altro, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d’uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. (...) Se il mutamento di destinazione è compatibile (...) col regime di indisponibilità dei beni civici, altrettanto non può dirsi degli istituti dell’alienazione e della legittimazione”. Le censurate disposizioni – che producevano l’effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio – hanno violato il principio della copianificazione previsto dall’art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, norma di grande riforma economico-sociale (sentenza n. 210 del 2014), posto che l’attività di ricognizione e delimitazione delle aree d’uso civico vincolate ai sensi dell’art. 142 del citato Codice costituisce uno dei contenuti minimi del piano paesaggistico e deve essere svolta congiuntamente dallo Stato e dalla Regione. Esse, inoltre, non si limitavano ad esprimere determinazioni unilaterali, ma erano tutte dirette, sia pure con diversa tecnica normativa, a ridurre, attraverso la piena sclassificazione, il patrimonio vincolato. Il legislatore sardo ha altresì leso il principio di leale collaborazione sottraendo preventivamente una parte del patrimonio che avrebbe dovuto essere sottoposto alla copianificazione tra Stato e Regione. Nel dettaglio, la Corte ha rilevato una chiara incoerenza tra la formulazione del comma 24, il quale disponeva la riapertura dei termini per la richiesta di sclassificazione dei beni da parte dei comuni, e la natura del vincolo paesistico-ambientale, il quale “comporta, salvo le tassative eccezioni di legge, la conservazione del bene civico e del suo regime giuridico”. Detta incoerenza è emersa soprattutto in relazione al carattere generalizzato di tale procedura ed alla fissazione di termini perentori per la presentazione delle istanze. Infatti, “i beni d’uso civico sono inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili e la loro sclassificazione, che è finalizzata a sottrarre in via definitiva alla collettività di riferimento il bene, è un evento eccezionale” subordinato a specifiche condizioni di legge. Il comma 25, prevedendo quali oggetto di sclassificazione terreni già adibiti alla localizzazione di insediamenti produttivi nelle aree a ciò destinate all’interno delle delimitazioni dei consorzi industriali, riguardava terreni soggetti a vincolo paesistico-ambientale e costituiva di fatto un allargamento dell’area delle sanatorie edilizie, riservata alle leggi dello Stato (sentenze nn. 117 del 2015 e 196 del 2004). L’individuazione normativa di specifiche particelle catastali comportante la sclassificazione *ex lege* ha conferito ulteriori connotati di illegittimità ai commi 26 e 27 integranti una

fattispecie di legge provvedimento. Fermo restando che non è di per sé contraria a Costituzione la legificazione, anche a livello regionale, di scelte di regola compiute dall'amministrazione attiva (sentenze nn. 346 del 1991 e 143 del 1989) e che la legittimità di questo tipo di leggi va accertata non tanto riguardo ai motivi della scelta della forma legislativa per un'attività di amministrazione, quanto piuttosto in relazione al suo specifico contenuto (sentenza n. 492 del 1995), le suddette disposizioni incorporavano e rendevano prive di qualsiasi dialettica l'istruttoria relativa alla valutazione delle fattispecie concrete sulle quali incideva la legge sclassificante. L'assenza di contraddittorio circa le situazioni in questione ha leso le prerogative dello Stato in ordine alla copianificazione e le ha pregiudicate anche per la sottrazione al contraddittorio con le collettività intestatarie dei beni. Queste ultime avrebbero potuto accedere all'istruttoria amministrativa finalizzata all'emissione del provvedimento sclassificante e contribuire alla sua definizione se essa non fosse stata incorporata nel testo legislativo.

7.4.2. L'istituzione dell'agenzia sarda delle entrate (ASE)

La sentenza n. 245 ha esaminato diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale sulla legge della Regione Sardegna n. 25 del 2016, recante "Istituzione dell'agenzia sarda delle entrate (ASE)". La questione relativa all' art. 1, comma 4, lettera d) è stata dichiarata non fondata. La disposizione include, tra le competenze attribuite all'ASE, il «controllo delle entrate» regionali, non solo di quelle derivanti da tributi propri regionali, ma anche di quelle provenienti da tributi devoluti, compartecipati e regionali derivati. Essa, in tal modo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato il «sistema tributario e contabile dello Stato», e si porrebbe in contrasto anche con l'art. 9 dello statuto sardo, che riconosce alla Regione la competenza a procedere all'accertamento ed alla riscossione dei soli tributi propri. La Corte preliminarmente ricorda la sua costante giurisprudenza secondo cui, i tributi regionali e locali derivati, in quanto istituiti e regolati dalla legge dello Stato, conservano inalterata, nonostante la destinazione del gettito a un ente territoriale, la loro natura di tributi erariali (così come pacifica è, ovviamente, tale natura in relazione ai tributi compartecipati), sicché la disciplina dell'accertamento e della riscossione di tali tributi rientra nella competenza legislativa esclusiva statale (*ex plurimis*, sentenze n. 280 del 2016, n. 67 del 2015, n. 121 e n. 97 del 2013) e l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia è ammesso nei soli limiti consentiti dalla stessa legge statale (sentenza n. 85 del 2017). Tuttavia, riconosce che nel caso di specie la disposizione impugnata non attribuisce affatto alla Regione il compito di procedere all'accertamento e alla riscossione di tributi diversi da quelli propri, essa, infatti, si limita a prevedere una forma di verifica (interna all'amministrazione regionale) circa l'esatta quantificazione dell'ammontare delle compartecipazioni ai tributi erariali spettante alla Regione. Tale attività di controllo sulla corretta esecuzione degli obblighi statali derivanti dal regime di compartecipazione in nessun modo lede le competenze legislative statali in materia di sistema tributario.

Non è stata ritenuta fondata anche la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 3, comma 1, della medesima legge regionale, il quale prevede che la Regione, «nel rispetto della normativa statale e regionale, promuove» tutte le iniziative necessarie per riconoscere in capo a sé stessa, e per il successivo esercizio da parte dell'ASE, la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali, «anche attraverso la richiesta di trasferimento o la delega di funzioni statali riferite alle agenzie fiscali dello Stato». La disposizione, secondo il ricorrente Governo, auspicerebbe il raggiungimento di un risultato normativo contrastante con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa in tema di sistema tributario. La Corte, per contro, rileva che il contenuto normativo della disposizione impugnata non consiste in una disciplina sostanziale immediatamente applicabile, in ipotesi lesiva del corretto riparto delle competenze, o che autorizza l'adozione di atti amministrativi regionali che realizzino l'obiettivo auspicato (la piena titolarità nella materia dell'accertamento e della riscossione dei tributi derivati e compartecipati). La norma, invece, ha il contenuto precettivo di impegnare l'Amministrazione regionale a promuovere, nel rispetto della normativa vigente, tutte le azioni necessarie in vista dell'ottenimento dell'obiettivo ricordato. Si tratta perciò di una norma che il legislatore regionale indirizza alla stessa Regione. In quanto tale, la disposizione è adottata nell'ambito delle attribuzioni regionali e non è suscettibile di esprimere contenuti lesivi dell'assetto costituzionale delle competenze in materia tributaria (sulla non fondatezza di questioni relative a norme regionali a contenuto precettivo programmatico, sentenze n. 256 del 2012, n. 94 del 2011 e n. 308 del 2009).

Non fondata è anche la questione relativa all'art. 12, comma 1, della medesima legge sarda, censurata per asserito contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e 9 dello statuto, nella parte in cui prevede l'istituzione del Comitato di indirizzo regionale sulle entrate (CIRE). In particolare, è stata censurata l'attribuzione al CIRE delle competenze relative anche al servizio di riscossione «dei tributi locali attualmente non riscossi», trattandosi di tributi comunque statali, in quanto istituiti con legge dello Stato, indipendentemente dal destinatario del gettito (per tutte, sentenza n. 121 del 2013). La Corte rileva che in realtà, in nessuna previsione della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2016, e neppure nell'art. 12, comma 1, si prefigura una competenza della Regione, e per essa del CIRE, in tema di accertamento e riscossione di tributi locali. Infatti, anche nell'ipotesi (auspicata dall'art. 3, comma 1, della legge regionale) che in materia tributaria fosse disposto un trasferimento di funzioni a favore della Regione Sardegna, queste ultime riguarderebbero solo l'accertamento e la riscossione dei tributi derivati e compartecipati al gettito dei tributi erariali, senza alcuna conseguenza su attività relative ai tributi locali. Inoltre, risulta decisiva un'altra circostanza: le funzioni che, secondo la norma impugnata, saranno da riconoscere al CIRE non attengono in radice a poteri di indirizzo amministrativo o di gestione attiva in materia tributaria. Tali funzioni, invece, si risolvono in attività di natura meramente consultiva in favore del direttore generale dell'ASE, in relazione: a) alle fasi deliberative e modificative relative allo statuto e agli atti regolamentari ad esso conseguenti e collegati; b) alla redazione dei piani aziendali annuali o pluriennali, dei bilanci e delle scelte strategiche; c) genericamente, alle iniziative inerenti al tema delle entrate. Si tratta, dunque, di funzioni dal cui esercizio non può derivare alcuna lesione dei parametri costituzionali e statutari evocati.

Infine, non fondata è anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della medesima legge regionale, nella parte in cui prevede che l'ASE operi «un raccordo continuo con la struttura statale», allo scopo di verificare l'esattezza dei dati e dei calcoli (anche) da questa effettuati, in vista di garantire l'esatta determinazione di quanto spettante a titolo di compartecipazione regionale alle quote erariali. La norma regionale, secondo il Governo ricorrente, imporrebbe necessariamente in capo all'amministrazione statale una diversa ed ulteriore regolamentazione della propria organizzazione, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva statale l'«ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». La Corte disattende tale censura sulla base dei propri consolidati principi. Ricorda, infatti, che, fermo restando il principio per cui le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, deve nondimeno essere esclusa «la configurabilità di un *vulnus* delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)» (sentenza n. 104 del 2010). Nella stessa direzione, la sentenza n. 10 del 2008 ha affermato che «l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 42 del 2006)». Tali conclusioni sono ulteriormente confermate dal fatto che la stessa legislazione statale si orienta nel senso del rafforzamento dello scambio di informazioni, in materie omogenee a quelle oggetto della legge impugnata (art. 70 d.lgs. n. 118 del 2011, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009). Ribadisce, infine, quanto di recente affermato, proprio in materia di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali: «[è] utile ricordare come il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari *ex art.* 117, primo comma, Cost., e come tale “supremazia normativa” sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione. Tuttavia, aggiungere a questa fondamentale prerogativa del legislatore statale anche l'esonero per lo Stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale, costituisce un'ingiustificata compressione dell'autonomia stessa» (sentenza n. 188 del 2016).

La medesima sentenza ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge della Regione Sardegna n. 25 del 2016. Il comma 5 dell'art. 1 dispone, nel suo primo periodo, che

presso l'ASE affluiscono le entrate spettanti alla Regione Sardegna ai sensi dell'art. 8 dello Statuto e delle relative norme di attuazione, anche quali quote delle compartecipazioni al gettito erariale corrisposte mediante riversamento diretto. La norma aggiunge che tale disciplina dell'afflusso delle entrate presso l'ASE deve rispettare quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 114 del 2016, cioè dalla norma di attuazione dell'art. 8 dello statuto. L'ultimo periodo del comma 5 dell'art. 1 stabilisce che la Giunta regionale, con propria deliberazione, individua modalità e tempi di riversamento delle entrate in parola nelle casse regionali, disciplinando anche i relativi flussi informativi. La Corte rileva che la prima parte del comma 5, laddove prevede che le entrate spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello statuto affluiscono presso l'ASE, produce l'effetto di portare tali entrate al di fuori della tesoreria unica statale, istituita con legge n. 720 del 1984, in contrasto con le previsioni di cui alla tabella A annessa alla legge citata, che ricomprende la Regione autonoma Sardegna tra gli enti assoggettati al regime in parola. La disciplina legislativa statale in tema di tesoreria unica prevede che le entrate di spettanza regionale provenienti, direttamente o indirettamente, dallo Stato, siano versate presso conti speciali infruttiferi, intestati alle Regioni e gestiti dalla Banca d'Italia. Viene ribadita la costante giurisprudenza costituzionale, secondo cui la disciplina legislativa in tema di tesoreria unica, strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento, appartiene ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 256 del 2013), da applicarsi sia alle Regioni a statuto ordinario sia a quelle a statuto speciale, esistendo tra esse, sotto questo profilo, «una piena equiparazione» (sentenza n. 311 del 2012). La disposizione impugnata è perciò costituzionalmente illegittima, in primo luogo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, la stessa disposizione – pur dichiarando di rispettare le modalità di attribuzione delle quote delle entrate erariali spettanti alla Regione, quali disciplinate dalle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia ed in particolare dall'art. 2 del d.lgs. n. 114 del 2016 – disegna un assetto normativo che tradisce le finalità di quest'ultimo articolo. La disposizione regionale impugnata, prevedendo la diretta affluenza all'ASE (e non alle casse regionali, ossia ai conti infruttiferi presso la tesoreria) delle entrate di spettanza regionale, introduce un passaggio intermedio che contrasta con la previsione del riversamento diretto di tali risorse dallo Stato alle casse regionali disposto dalla norma di attuazione statutaria. In tal modo, quest'ultima, lungi dall'essere rispettata, come testualmente proclamato dalla disposizione censurata, risulta invece disattesa. La dichiarazione di illegittimità costituzionale del primo periodo del comma 5 dell'art. 1 della legge regionale n. 25 del 2016 coinvolge anche l'ultimo periodo del medesimo comma, al primo indissolubilmente legato. Inoltre, comporta, in via consequenziale, l'estensione della dichiarazione anche all'art. 9, comma 3, lettera a), della medesima legge, concernente la disciplina dell'esecuzione, da parte dell'ASE, di quanto la Giunta regionale sarebbe autorizzata a deliberare in forza dell'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016.

7.4.3. L'estensione degli enti non soggetti ad esecuzione forzata secondo il T.U. degli enti locali

La sentenza n. 103 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 1, comma 12, della legge sarda n. 5 del 2016 il quale prescriveva, relativamente ai fondi messi a disposizione da Stato, Regione e Unione europea, l'applicazione agli enti strumentali della Regione, alle unioni di comuni, ai consorzi industriali provinciali e ai consorzi di bonifica del regime di limitazione delle procedure di esecuzione e di soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori previsto dall'art. 159, commi 1, 3 e 4, del d.lgs. n. 267 del 2000. Il precetto censurato ampliava la fattispecie normativa richiamata con riguardo a una serie di enti pubblici e di situazioni oggettive in essa non ricompresi, operando un'estensione oggettiva e soggettiva della disciplina dettata dal legislatore statale che consentiva di escludere dall'esecuzione forzata i fondi destinati specificatamente alla realizzazione di opere pubbliche delegate dalla regione e messi a disposizione da Stato, Regione e Unione europea a una serie di enti la cui elencazione eccedeva quella alla quale si riferisce il citato art. 159. "Introducendo una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei suddetti enti ed assegnando alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti con essi un regime sostanziale e processuale peculiare rispetto a quello ordinario altrimenti applicabile", il legislatore sardo ha inciso nelle materie dell'ordinamento civile e delle norme processuali di competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 273 del 2012).

8. L'autonomia finanziaria

8.1. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie

8.1.1. Le relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie

8.1.1.1. L'elevata tecnicità del bilancio e l'esigenza di chiarezza

“Questa Corte non ignora la complessità tecnica delle regole di redazione dei bilanci degli enti territoriali e in particolare della redazione degli allegati schemi, caratterizzati da un alto grado di analiticità e, talvolta, da un rilevante deficit di chiarezza. In proposito è stato già affermato che tali regole devono essere assoggettate a interpretazione adeguatrice quando un loro potenziale significato possa entrare in collisione con i fondamentali principi di copertura della spesa e di equilibrio del bilancio contenuti nell'art. 81 Cost. e con gli altri precetti finanziari di rango costituzionale. Ove ciò non sia possibile siffatte regole risulterebbero costituzionalmente illegittime. [...] È bene comunque ribadire, con particolare riguardo all'elevata tecnicità degli allegati di bilancio e al conseguente deficit in termini di chiarezza, che la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge”. Così la sentenza n. 274.

8.1.1.2. Il concetto di coordinamento dinamico della finanza pubblica

La sentenza n. 154 definisce il concetto di coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento. Ne consegue che non è dato di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Non è, infatti, coerente con il carattere dinamico del coordinamento finanziario impedire alla legislazione statale di introdurre – fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali – nuovi contributi alla finanza pubblica, ove non espressamente esclusi dagli accordi stipulati. La volontà manifestata in sede negoziale non comporta una rinuncia, da parte dello Stato, al successivo esercizio della propria potestà di coordinamento finanziario.

8.1.1.3. Il concorso delle autonomie alla finanza pubblica e la necessità di pieno coinvolgimento

“In ordine al mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 e dell'art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (...), è qui da ricordare che, pur dovendosi riconoscere l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni dell'obbligo ad esse imposto di concorrere alla finanza pubblica, è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014). E, come pure già rilevato da questa Corte (sentenza n. 65 del 2016), tale coinvolgimento è assicurato da disposizioni, come quelle censurate, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa (sentenza n. 141 del 2016)”. Così la sentenza n. 154.

8.1.1.4. Il pregiudizio conseguente alla riduzione delle risorse (necessità della dimostrazione)

“...«la semplice circostanza della riduzione, disposta con legge statale, delle disponibilità finanziarie messe dallo Stato a disposizione delle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita, se non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (*ex multis*, sentenza n. 437 del 2001); infatti, la legge statale può «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» (*ex multis*, sentenza n. 138 del 1999). Siffatto squilibrio non emerge dalla prospettazione della ricorrente, che, anzi, riconosce l'impossibilità di determinarne la portata concreta in assenza del d.P.C.m. previsto dal comma 110, non raggiungendosi quindi quella sufficiente dimostrazione del pregiudizio arrecato alle funzioni regionali richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenze n. 29 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 del 2014,

n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007, n. 437 del 2001)”. Così la sentenza n. **143**.

8.1.1.5. Il principio di corrispondenza tra la spettanza delle spese istruttorie ed il livello di governo titolare del procedimento

La sentenza n. **170** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Lombardia in riferimento all’art. 119 Cost. – dell’art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014 il quale prevede un regime transitorio per l’allocazione delle procedure di VIA concernenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, disponendo che, per i procedimenti in corso presso le Regioni alla data della sua entrata in vigore, la Regione presso cui è stato avviato il procedimento lo conclude entro il 31 marzo 2015 ovvero, in caso di inutile decorso del termine, trasmette la relativa documentazione al Ministero dell’ambiente per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico, e che gli oneri di spesa istruttori a carico delle società proponenti sono versati all’entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati al Ministero dell’ambiente. Il principio di “corrispondenza tra la spettanza delle spese istruttorie ed il livello di governo a cui è attribuito il procedimento impone che, a seguito del legittimo trasferimento della procedura di VIA all’amministrazione centrale, gli oneri di spesa istruttori conseguenti siano devoluti al bilancio dello Stato, senza pregiudizio alcuno per l’autonomia finanziaria regionale”.

8.1.2. La spesa sanitaria

8.1.2.1. L'imposizione di un limite finanziario all'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria

La sentenza n. **192** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118 e 119 Cost. – dell’art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015 concernenti l’aggiornamento del d.P.C.m. 29 novembre 2001 sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria. La prima disposizione prevede l’aggiornamento dei detti livelli in misura non superiore a 800 milioni di euro annui; la seconda finalizza all’attuazione del comma 553 un importo di 800 milioni per il 2016 a valere sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario *standard* nazionale, condizionandone l’erogazione all’adozione del provvedimento di aggiornamento dei livelli essenziali. All’argomento della ricorrente secondo cui “sarebbe stato adeguato il diverso valore di 900 milioni di euro, cui aveva fatto riferimento il Ministro della salute in un’audizione parlamentare, non molti giorni prima della presentazione del disegno di legge poi promulgato come legge n. 208 del 2015”, si è replicato che “mettere in luce la richiamata contraddizione tra le dichiarazioni del Ministro e le successive determinazioni del Governo non equivale affatto, di per sé, a provare l’incongruità del minore dei due importi”; e che, nella specie, non è stato assolto l’onere di provare l’oggettiva impossibilità di esercitare le funzioni in materia attraverso dati quantitativi concreti (sentenze nn. 205, 151, 127, 65 e 29 del 2016). Peraltro, la stessa legge n. 208 del 2015 ha predisposto un articolato meccanismo per la valutazione sistematica e continuativa dei livelli essenziali per facilitarne, ove necessario, l’aggiornamento, finalizzato anche alla corretta determinazione dei fabbisogni regionali.

8.1.2.2. Il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard

“La determinazione del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale *standard* deve necessariamente avere carattere globale e, dato il dinamico evolversi delle molteplici esigenze da contemperare, non può fare a meno di collegarsi a un determinato orizzonte temporale di programmazione finanziaria”. Così la sentenza n. **192** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, 119 e 120 Cost. – dell’art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, il quale fissa in 111 miliardi di euro per il 2016 il concorso dello Stato al fabbisogno *standard* nazionale. In punto di fatto, la misura del concorso statale autorizzato dalla norma censurata per il 2016 era inferiore a quella prevista in una sequenza di atti normativi e convenzionali tra loro concatenati, “gli ultimi dei quali non sono di molto anteriori alla presentazione del disegno di legge poi approvato come legge n. 208 del 2015”: tuttavia, in punto di diritto, “ciò non comporta di per sé un vizio di legittimità costituzionale” poiché nessun accordo può condizionare l’esercizio della funzione legislativa (sentenze nn. 205 del 2016, 79 del 2011, 437 del 2001) né il principio di leale collaborazione si impone nel procedimento legislativo parlamentare. Inoltre, la determinazione

tramite intesa del fabbisogno sanitario nazionale *standard* è stato valutato quale principio legislativo che “non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere”. La determinazione del concorso statale ha comunque lasciato ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari, non rilevando perciò il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 141 del 2016): “a fronte di misure statali di coordinamento finanziario che incidono sull’autonomia delle Regioni, è necessario, ma anche sufficiente, contemperare le ragioni dell’esercizio unitario delle competenze statali e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, assicurando il pieno coinvolgimento di queste ultime” (sentenza n. 65 del 2016), anche attraverso il riconoscimento ad esse di poteri di determinazione in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa. Infine, l’asserita inadeguatezza del concorso statale alla spesa sanitaria non è stata suffragata da un’adeguata dimostrazione dell’oggettiva impossibilità per la ricorrente di esercitare le proprie funzioni in materia.

8.1.2.3. La riduzione della spesa sanitaria

i) Il taglio lineare, la rinegoziazione dei contratti, gli impegni già assunti

Con la sentenza n. 169, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9-*bis* e 9-*ter*, commi 1, lettere *a*) e *b*), 2, 3, 4, 5, 8 e 9, del d.l. n. 78 del 2015, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost. Le disposizioni censurate introducono una serie di tagli alla spesa sanitaria e la rinegoziazione dei contratti per l’acquisto dei beni e servizi unitari, al fine di produrre una riduzione di spesa nonché del valore complessivo dei contratti medesimi. La Regione Veneto lamentava: a) la violazione dell’art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, poiché le disposizioni impugnate con avrebbero consentito soluzioni alternative ove la rinegoziazione con i fornitori non fosse stata esperibile; b) l’irragionevolezza dei meccanismi di rinegoziazione, i quali sarebbero stati privi di riferimenti parametrici necessari per assicurare congruità e corrispettività ai nuovi contratti da proporre agli appaltatori; c) il contrasto di dette disposizioni con l’art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che, pur essendo ascrivibili al coordinamento della finanza pubblica, avrebbero avuto natura di norme di dettaglio; d) il contrasto con l’art. 3 Cost., anche sotto il profilo della proporzionalità, per il carattere di “taglio lineare” che avrebbe disciplinato in modo indifferenziato realtà contrattuali molto diversificate; e) l’assenza di un’effettiva intesa tra Regione e Stato in ossequio al principio di leale collaborazione. Quanto alla censura sub a), inerente alla irragionevolezza di un percorso di rinegoziazione “obbligato”, la Corte, nel ricostruire il quadro normativo, evidenzia che il percorso di rinegoziazione non è né rigido, né tassativo, in quanto esso affida al committente pubblico diverse alternative: la riduzione dei prezzi unitari o dei volumi d’acquisto originariamente previsti dal contratto, il recesso, la conferma (realizzando su altri tipi di spese il risparmio complessivamente programmato dalla manovra finanziaria), l’adesione transitoria a più vantaggiose ipotesi contrattuali stipulate da altri committenti, nelle more della procedura concorsuale eventualmente indetta. Sul punto la Corte precisa: “È evidente che tali opzioni devono essere valutate non in modo arbitrario ma secondo i principi di buon andamento ed economicità, attraverso adeguata istruttoria (nell’ambito della quale l’eventuale raggiungimento di un nuovo equilibrio può ragionevolmente esigere, sia la ridiscussione di clausole già esistenti, sia l’introduzione di patti ulteriori), svolta in contraddittorio con l’affidatario del contratto, la cui volontà rimane determinante per l’esito definitivo della procedura di rinegoziazione. In pratica, l’alterazione dell’originario sinallagma non viene automaticamente determinata dalla norma, ma esige un esplicito consenso di entrambe le parti. Ove tale consenso non venga raggiunto, soccorrono appunto le ipotesi alternative di cui s’è detto del recesso, della nuova gara e della adesione transitoria a contratti più vantaggiosi. [...] la disciplina impugnata supera il vaglio di costituzionalità poiché disegna un meccanismo idoneo a garantire che le posizioni contrattuali inizialmente concordate tra le parti non siano automaticamente modificate o comunque stravolte dalla sopravvenienza normativa, ma siano circoscritte nel perimetro della normale alea assunta *ex contractu*, nell’ambito della quale deve essere ricompreso, trattandosi di contratti di durata, anche l’intervento del legislatore. Dunque la disposizione va interpretata nel senso del conferimento di una facoltà al committente, la quale non comporta che le quantità ed i prezzi unitari degli acquisti dei beni e dei servizi futuri risultino necessariamente ridotti in modo automatico e lineare. La riduzione della spesa va al contrario inquadrata in un piano globale di risparmio che obbliga l’ente pubblico ad istruire e motivare la scelta più conveniente tra le diverse opzioni consentite dal legislatore”. Sulla base di tali considerazioni la Corte dichiara la non fondatezza anche della censura riferita alla violazione del

principio di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. Infatti, "le alternative consentite dalla disposizione impugnata permettono di escludere la rigidità e la sproporzione delle misure introdotte dal legislatore. Sono proprio l'equilibrio e la proporzionalità i criteri direttivi delle scelte cui è chiamato dalla norma il committente pubblico della sanità". È riconosciuta infondata anche la censura di irragionevolezza dei meccanismi attuativi, che non sono tali da pregiudicare la qualità e la continuità dei servizi sanitari. Quanto alla censura secondo cui quella impugnata sarebbe comunque una disciplina di dettaglio, incompatibile con la potestà legislativa attribuita allo Stato dall'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte osserva che la disposizione, correttamente interpretata, pone un obiettivo di carattere macroeconomico alla spesa regionale temporalmente limitato, lasciando sufficienti alternative alla Regione per realizzarlo. Infine, per quel che concerne la pretesa violazione del principio di leale collaborazione che deriverebbe dall'assenza di un'effettiva intesa, è infondato l'assunto della Regione Veneto, secondo cui il "taglio" al SSN per il 2015 sarebbe stato di fatto imposto alle Regioni, altrimenti esposte al rischio di subirlo secondo le determinazioni unilaterali dello Stato, come previsto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014 così come modificato dall'art. 1, comma 398, lettera c), della legge n. 190 del 2014. La Corte, infatti, ha già respinto le impugnative regionali rivolte contro il predetto art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, come modificato, ed il relativo meccanismo (sentenza n. 65 del 2016), con la conseguenza che l'intesa non può ritenersi frutto di illegittima costrizione.

La medesima sentenza n. 169 ha dichiarato altresì infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, promossa dalla Regione Liguria in relazione al preteso effetto «sugli impegni di spesa già assunti» dalla medesima. Infatti, le disposizioni strumentali alla riduzione di cui all'art. 9-septies non comportano alcuna lesione degli impegni già assunti poiché – come già in precedenza evidenziato – consentono una pluralità di soluzioni per l'amministrazione interessata alla loro attuazione. Per gli stessi motivi è stata dichiarata non fondata anche la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 9-septies, commi 1 e 2, promossa dalla Regione Liguria in riferimento al principio di leale collaborazione, per non aver il legislatore statale atteso l'avvio della fase attuativa dei nuovi meccanismi di risparmio e contenimento della spesa sanitaria. In particolare, la Corte sottolinea come la riduzione complessiva delle risorse destinate alla Regione fosse già entrata in vigore con il d.l. n. 66 del 2014, modificato dalla legge n. 190 del 2014, e quindi il principio di leale collaborazione non risulta violato dall'attuativa prescrizione statale.

ii) Le manovre reiterate e la necessità di una valutazione parlamentare degli effetti complessivi e sistemici – Monito al legislatore

La sentenza n. 169 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2 del d.l. n. 78 del 2015, proposta dalle Regioni Liguria e Veneto, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Le disposizioni impuginate, secondo le ricorrenti, non prevedendo un esplicito termine finale alle misure di contenimento della spesa sanitaria vigenti "a decorrere dal 2015", ridurrebbero il finanziamento del Servizio sanitario nazionale a tempo indefinito, ponendosi con ciò in contrasto con il principio di autonomia regionale. In realtà, la mancanza di una esplicita previsione di un termine finale discende dal fatto che la manovra inerente a tale riduzione si è svolta secondo un orizzonte triennale espressamente delimitato, cosicché il periodo di vigenza della norma impugnata non la rende incompatibile con l'autonomia finanziaria della Regione. Aggiunge, tuttavia, la Corte: "se la temporaneità della soluzione normativa scelta dal legislatore è coerente con l'esigenza di assicurare nel breve periodo il concorso delle Regioni alla risoluzione di una grave situazione di emergenza economica del Paese, evitando che detta esigenza diventi "tiranna" attraverso una stabilizzazione apodittica dei sacrifici imposti all'ente territoriale e alla collettività amministrata, nondimeno deve essere rinnovato al legislatore l'invito a corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria. Ciò soprattutto al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo (sentenza n. 154 del 2017)".

iii) I LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili (la perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e la situazione di difficoltà nel finanziamento delle funzioni regionali)

previste dall'art. 119 Cost.)

La sentenza n. **169** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le censure rivolte dalle Regioni Veneto e Liguria all'art. 9-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015 – prevedente tagli alla spesa sanitaria - in riferimento agli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione alla pretesa compressione dei LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili. La Corte - nel ricordare il costante orientamento secondo cui la prova della lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi - rileva che, nel caso di specie elementi obiettivi non sono stati dedotti in misura idonea (sulla prova della violazione delle attribuzioni regionali, *ex multis*, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016, n. 89 del 2015, n. 26 del 2014). La decisione offre alla Corte l'occasione per ricordare principi consolidati e riproporre il tema della perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 e della conseguente situazione di difficoltà nel finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost. Ricorda la Corte che “il legislatore statale può imporre una riduzione delle risorse degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (*ex multis*, sentenza n. 36 del 2004) purché la riduzione sia ragionevole e tale da non pregiudicare le funzioni assegnate all'ente territoriale, dal momento che «l'eccessiva riduzione delle risorse e l'incertezza sulla loro definitiva entità [...] non consentono una proficua utilizzazione delle stesse in quanto “[s]olo in presenza di un ragionevole progetto di impiego è possibile realizzare una corretta ripartizione delle risorse [...] e garantire il buon andamento dei servizi con esse finanziati (sentenza n. 188 del 2015)”» (sentenza n. 10 del 2016)”. Ciò posto, con specifico riferimento ai LEA, la Corte ribadisce: “[i LEA] in quanto appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, devono essere determinati dal legislatore statale e garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. In proposito l'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009, dispone che «[a]l fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 [nel caso di specie il decreto n. 68 del 2011 e le successive modifiche e integrazioni] sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle [...] spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera *a*), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; [...]». Da tale norma si evince, tra l'altro, che: a) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'“associazione” tra i costi *standard* e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni *standard* costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.; b) tali fabbisogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la “piena collaborazione” con gli enti territoriali; c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale. In ordine alla puntuale attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni *standard* sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie, si è verificata – dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 68 del 2011 – una lunga fase di transizione, ancora oggi in atto, attraverso l'applicazione, d'intesa con le Regioni, di criteri convenzionali di riparto. Ciò in attesa di acquisire dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni in modo conforme al richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, non può sottacersi, nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 già lamentata da questa Corte (sentenza n. 273 del 2013), l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost. [...] Se le precedenti considerazioni sono sufficienti ai fini della declaratoria di infondatezza della questione, sono tuttavia utili alcune riflessioni circa la mancata proiezione precedentemente evidenziata [coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale], elemento necessario per dimostrare il pregiudizio causato da norme sproporzionatamente riduttive di risorse destinate all'erogazione di prestazioni sociali di carattere primario. Infatti, 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. Se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA,

«spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria. Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che 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. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016). Deve essere infine sottolineato che – in attesa di una piena definizione dei fabbisogni LEA – misure più calibrate e più stabili di quelle fino ad oggi assunte sono utili per la riqualificazione di un servizio fondamentale per la collettività come quello sanitario. Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del «principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016)».

8.1.3. Il concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica

8.1.3.1. La legge di stabilità 2016 – Monito al legislatore

La sentenza n. 154 ha dichiarato la non fondatezza di numerose questioni proposte da Regioni a statuto speciale e da Regioni ordinarie in relazione art. 1, commi 680, 681 e 682 della legge di stabilità 2016, concernente il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica. Nella versione vigente al momento della proposizione dei ricorsi, il censurato art. 1, comma 680, determina il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, fissandone la misura per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019. Demanda poi ai medesimi enti, in sede di autoordinamento, il raggiungimento di un accordo sulla definizione degli ambiti di riduzione di spesa e dei relativi importi, e stabilisce che tale accordo è da recepire con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno. Prevede, inoltre, per il caso di mancata intesa, la definizione unilaterale da parte dello Stato dei rispettivi contributi – con riferimento anche alla popolazione residente e al prodotto interno lordo (PIL) – e la rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, dovendosi tener conto anche delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Ancora, il comma 680 ribadisce

l'obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e fa salva la necessità di raggiungere un'intesa con ciascuna delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale. Il comma 681, per parte sua, conferma anche per l'anno 2019 il precedente contributo previsto dall'art. 46, comma 6, del d. l. n. 66 del 2014. Il comma 682 detta esclusivamente prescrizioni di carattere procedurale, in particolare disciplinando *ex novo*, per gli anni successivi al 2015, i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica. La Corte preliminarmente evidenzia una novità della legge di stabilità 2016: "il contributo introdotto dal comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 si aggiunge a quelli già previsti da precedenti manovre finanziarie. Tali precedenti manovre, tuttavia, hanno sempre tenuto distinte le disposizioni dedicate alle Regioni a statuto ordinario, da quelle specificamente destinate a disciplinare il contributo imposto alle autonomie speciali. Il comma 680, invece, regola unitariamente il concorso al risanamento della finanza pubblica per l'intero comparto regionale. Proprio a causa della mancata distinzione tra misure relative alle autonomie regionali ordinarie e misure riservate alle autonomie speciali, le varie disposizioni contenute nel comma in questione restituiscono un quadro complessivo che deve essere oggetto di interpretazione non meramente letterale, ma sistematica. In particolare (...) le disposizioni genericamente riferibili a tutte le Regioni e alle Province autonome – volte ad evidenziare il coinvolgimento dell'intero settore regionale nell'obiettivo di risanamento dei conti pubblici – devono essere armonizzate con quelle riferite specificamente alle autonomie speciali, che delineano per queste ultime un regime peculiare, alla luce delle forme e condizioni particolari di autonomia garantite alle Regioni speciali dall'art. 116 Cost. Ma, al tempo stesso, è necessario contemperare tale peculiare regime con la chiara volontà legislativa di coinvolgere tutti gli enti regionali nelle procedure volte alla ripartizione dei contributi alla finanza pubblica". Ciò posto, si esaminano di seguito le censure prospettate dalla Regione Veneto, mentre si rinvia alla omologa voce in *L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome* per quanto riguarda i ricorsi delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia.

La Corte osserva che le censure della Regione Veneto avverso i commi 680, 681 e 682 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 (per asserito contrasto con gli artt. 3, 32, 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.), ripropongono, talvolta con identica motivazione, le argomentazioni contenute in precedenti ricorsi e, in particolare, in quelli presentati contro l'analogo meccanismo di partecipazione al risanamento dei conti pubblici previsto dall'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014. La Corte, dunque, respinge le attuali questioni richiamando le motivazioni delle sentenze n. 65 e n. 141 del 2016, che quei ricorsi hanno definito: "Quanto, in particolare, alla mancanza di proporzionalità dei «tagli», al loro asserito carattere «meramente lineare» e al lamentato difetto di istruttoria in ordine ai risparmi conseguiti dalle Regioni già considerate virtuose, nelle sentenze n. 65 e n. 141 del 2016 questa Corte ha già affermato [...] che le disposizioni allora impugnate non impongono di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori di spesa, ma semplicemente richiedono di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio, lasciando in primo luogo alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito. Non è affatto escluso, dunque, che la riduzione avvenga prevedendo risparmi maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva, eventualmente evitando di coinvolgere in modo rilevante, e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente. Risulta in tal modo smentito l'asserito carattere irragionevole dell'intervento legislativo statale. Quanto al preteso contrasto con l'art. 119 Cost., occorre riaffermare che non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa. Di conseguenza, la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche residuali, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale. Quanto al presunto «scollamento» tra il livello di finanziamento del fondo sanitario, «pesantemente ridotto», e la determinazione dei LEA, «evidentemente sottostimati» da parte dello Stato, è il caso di notare che le argomentazioni a sostegno della presunta inadeguatezza della stima dell'impatto finanziario dei nuovi LEA (...) non spiegano in che modo il meccanismo normativo oggetto di scrutinio aggravi la lamentata situazione di insufficienza di risorse per il finanziamento del fondo sanitario, essendo rimesso proprio alle Regioni il compito di individuare gli ambiti di spesa sui quali operare i risparmi imposti dallo Stato. In ordine al mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 42 del 2009 e dell'art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68

(...), è qui da ricordare che, pur dovendosi riconoscere l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni dell'obbligo ad esse imposto di concorrere alla finanza pubblica, è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014). E, come pure già rilevato da questa Corte (sentenza n. 65 del 2016), tale coinvolgimento è assicurato da disposizioni, come quelle censurate, che riconoscono, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa (sentenza n. 141 del 2016). In relazione alle doglianze concernenti la previsione del PIL regionale come criterio di riparto in caso di intervento "sostitutivo" statale, nella sentenza n. 141 del 2016 questa Corte ha già escluso che esso realizzi un effetto perequativo, in contrasto con i requisiti fissati dal terzo e dal quinto comma dell'art. 119 Cost. La previsione mira piuttosto a coinvolgere tutti gli enti nell'opera di risanamento, secondo criteri di "progressività" dello sforzo, proporzionati alla dimensione del PIL e della popolazione. [...] In ogni caso, quanto alla mancanza di un esplicito riferimento, nella disposizione censurata, ai costi ed ai fabbisogni *standard* regionali, questa Corte, nella sentenza n. 141 del 2016, ha già chiarito che tale carenza non impedisce l'impiego anche di tali criteri per la distribuzione della riduzione di spesa: anzi, è da ribadire che proprio la necessaria considerazione delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale ben può consentire alle Regioni, già in sede di autocoordinamento, ed eventualmente allo Stato, in sede di intervento sussidiario, di tenere conto dei costi e dei fabbisogni *standard* regionali, in modo da onerare maggiormente le Regioni caratterizzate da una spesa inefficiente".

Profili di novità rispetto alle sentenze n. 141 e n. 65 del 2016, risiedono nelle censure relative al comma 681 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2016. Secondo la Regione Veneto "le disposizioni impugnate travalicherebbero la funzione del «coordinamento» della finanza pubblica, concretizzandosi, piuttosto, in misure di indiscriminato «contenimento», risultando, però, prive degli indispensabili elementi di razionalità, proporzionalità, efficacia e sostenibilità, poiché, data l'entità «dei tagli attuati dal Governo sulla spesa regionale», sarebbe stato reso impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite alla Regione. (...) proprio la rideterminazione, al ribasso (rispetto alla cifra prevista, per il 2016, dalla legge n. 190 del 2014), del livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, starebbe a dimostrare l'insostenibilità dell'ulteriore riduzione di risorse, a fronte del progressivo aumento della «domanda di salute legato all'incremento del benessere e all'invecchiamento della popolazione». La Corte dichiara che la censura non è fondata: "Non sfugge affatto a questa Corte come, in astratto considerati, gli interventi finanziari statali, di cui qui si ragiona in termini di competenze normative e di cifre, possono determinare ricadute sull'intensità con la quale le Regioni concorrono ad assicurare la garanzia di alcuni fondamentali diritti, quale quello alla salute. Proprio per questo, la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato l'utilità della determinazione, da parte statale, dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tale determinazione, proprio in ambito sanitario, è avvenuta di recente con il d.P.C.m. 12 gennaio 2017, ed essa offre, dunque, alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnalando altresì il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile (sentenza n. 65 del 2016). Alla luce di questo presupposto, nel caso di specie la Regione Veneto non prospetta l'impossibilità di assicurare un livello di offerta delle prestazioni corrispondente ai LEA, bensì difficoltà nell'erogazione di specifiche ed ulteriori prestazioni. D'altro canto, il contributo imposto alle Regioni ordinarie determina una contrazione complessiva del livello della spesa, ma non è e non potrebbe essere indirizzato ad incidere, in dettaglio, sui singoli ambiti di questa. Rimane perciò a ciascuna Regione la possibilità di allocare diversamente le risorse tra i vari campi di intervento, allo scopo di continuare a perseguire obiettivi considerati strategici, anche nei settori che la ricorrente esplicitamente illustra".

Infine, secondo la Regione Veneto, il comma 681 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nell'estendere al 2019 il contributo previsto dal comma 6 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, già applicato anche al 2018 dall'art. 1, comma 398, lettera a), n. 2), della legge n. 190 del 2014, si porrebbe in contrasto con specifiche affermazioni contenute nella sentenza n. 141 del 2016. La Corte riconosce che in tale pronuncia, nell'escludere l'illegittimità costituzionale della ricordata estensione al 2018, essa ha in effetti segnalato come «il costante ricorso alla tecnica normativa dell'estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, mediante aggiunta di un'ulteriore annualità a quelle originariamente previste, finisce per porsi in contrasto con il canone della transitorietà, se indefinitamente ripetuto». Tuttavia, la disposizione impugnata è entrata in vigore in data anteriore al deposito della sentenza n. 141 del 2016,

sicché il legislatore statale non poteva aver contezza delle affermazioni in quest'ultima contenute, e ciò consente di ritenere non fondata la questione. La dichiarazione di non fondatezza, però, viene accompagnata da un monito al legislatore statale: “Ma è necessario rinnovare l'invito al legislatore ad evitare iniziative le quali, anziché «ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese», si limitino ad estendere, di volta in volta, l'ambito temporale di precedenti manovre, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime”.

8.1.4. Le regole della contabilità

8.1.4.1. L'anticipazione di liquidità ricevuta dallo Stato per il pagamento dei debiti pregressi e la ricapitalizzazione degli enti del servizio sanitario nazionale

i) L'assimilazione all'istituto dell'anticipazione di cassa

“È utile ricordare come la natura dell'anticipazione di liquidità sia stata assimilata da questa Corte all'istituto dell'anticipazione di cassa: «[u]n'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta dunque a concludere che le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro *ratio*, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione» (sentenza n. 181 del 2015). Così la sentenza n. **89** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. - dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2013, regolante le modalità di iscrizione, utilizzazione e contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, che la Regione aveva ricevuto dallo Stato per il pagamento dei debiti pregressi e la ricapitalizzazione degli enti del servizio sanitario nazionale.

ii) La corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità

La sentenza n. **89** chiarisce se sia possibile utilizzare l'anticipazione di liquidità come componente attiva del risultato di amministrazione oppure se tale anticipazione, da riassorbire nel termine trentennale di restituzione delle singole rate, debba essere neutralizzata attraverso l'esposizione, in parte passiva di ciascun bilancio di detto periodo, della quota complessiva da restituire. Afferma la Corte: “Quanto alla questione se sia possibile utilizzare l'anticipazione di liquidità come componente attiva degli aggregati che confluiscono nel risultato di amministrazione, tale facoltà deve essere esclusa alla luce della normativa vigente e della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei conti. [...] la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità non può essere disciplinata come un mutuo, la cui provvista finanziaria serve a coprire la spesa per investimenti ed entra pertanto, a pieno titolo, nella componente attiva, che concorre a determinare il risultato di amministrazione”.

iii) Le modalità contabili (indebitamente) attuate dalla Regione Abruzzo

La sentenza n. **89** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. - dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2013. L'art. 16 disciplinava le modalità di iscrizione, utilizzazione e contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, che la Regione Abruzzo aveva ricevuto dallo Stato per il pagamento dei debiti pregressi e la ricapitalizzazione degli enti del servizio sanitario nazionale (174 milioni di euro previsti dall'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013). L'elemento dirimente della questione riguardava l'allocatione in parte spesa dell'anticipazione e la mancata individuazione degli oneri pregressi da pagare nonché i relativi effetti sugli equilibri del bilancio e sull'indebitamento dell'ente. Le modalità contabili attuate dalla Regione Abruzzo trasformavano l'anticipazione da strumento di “flessibilizzazione” della cassa (nel senso di porre rimedio a rilevanti diacronie nei flussi finanziari di entrata e di spesa) in anomalo mezzo di copertura di spese previste nel bilancio annuale «e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma,

Cost.» (sentenza n. 181 del 2015). Così la Corte illustra le motivazioni della decisione: “...condizione indefettibile per la somministrazione alle aziende sanitarie dei fondi anticipati dallo Stato era la preesistenza della relativa posta di bilancio in conto residui passivi o, quanto meno, il previo riconoscimento del debito afferente al decennio di mancato finanziamento degli ammortamenti, ove gli ammortamenti non fossero stati previsti nei pertinenti esercizi (con il conseguente inserimento in bilancio che doveva assolutamente precedere l’iscrizione dell’anticipazione, dal momento che il decreto del Ragioniere generale era stato adottato su esplicita istanza della Regione Abruzzo per onorare preesistenti passività)” [...] “il corretto accertamento dei residui da parte della Regione Abruzzo costituisce comunque adempimento propedeutico a qualsiasi operazione finanziaria di carattere eccezionale coinvolgente il pagamento di partite pregresse, poiché la mancata chiarezza dei rendiconti in ordine alla consistenza delle partite attive e passive comporta non solo un’errata determinazione del risultato di amministrazione, ma si riverbera negativamente anche sulla legittimità delle successive operazioni”. Per contro, “sia la posta di entrata relativa all’anticipazione di liquidità, sia la correlata partita di spesa sono state inserite nella parte competenza del bilancio 2013 senza sterilizzare i margini di competenza generati dall’anticipazione, come stabilito dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, dalle prescrizioni del Ministero dell’economia e delle finanze inserite nel contratto di anticipazione e dalla stessa giurisprudenza di questa Corte”. [...] In tal modo viene a mancare la cosiddetta “sterilizzazione” dell’anticipazione, cosicché essa diviene, nel complesso del rendiconto, una plusvalenza fittizia ai fini della determinazione del risultato di amministrazione anziché «onorare» in senso contabilmente neutrale «debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati» (sentenza n. 181 del 2015)”. [...] Ne risulta un’insanabile contraddizione tra l’esigenza di chiedere allo Stato l’anticipazione di cassa e la situazione di formale e rilevante avanzo di amministrazione (ipotizzato nella sopravvenuta legge regionale in euro 1.184.286.519,66), nonché l’improbabilità di una così florida situazione dopo un deficit della sanità tanto ampio da comportare una quasi decennale procedura di rientro” [...] “È costante orientamento di questa Corte che l’articolazione dei bilanci e le risultanze degli esercizi finanziari devono essere credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali (*ex multis*, sentenze n. 70 del 2012, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966)” [...] “la mancata imputazione in parte residui passivi dei pagamenti ed il loro versamento alle aziende sanitarie in parte competenza non costituisce una mera irregolarità formale, perché l’imputazione in competenza allarga indefinitamente (in ragione del mancato riscontro delle scritture afferenti a debiti pregressi) le potenzialità di spesa della Regione, trasformando una mera anticipazione di liquidità in una copertura vera e propria, in violazione dell’art. 119, sesto comma, Cost., che consente l’indebitamento soltanto per spese di investimento”.

8.1.4.2. L’indebita copertura delle spese in bilancio attraverso la riprogrammazione di economie realizzate negli esercizi precedenti e la nuova attribuzione di un diverso vincolo

i) il principio dell’esatto impiego delle risorse stanziato per specifiche finalità di legge e le economie di fondi vincolati

La sentenza n. 89 chiarisce se sia possibile considerare vincolato un fondo proveniente dalle economie realizzate su pregressi programmi (a suo tempo specificamente finanziati) attraverso la nuova attribuzione di un diverso vincolo creato da una nuova disposizione regionale. Afferma la Corte: “è costante l’orientamento di questa Corte secondo cui «i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest’ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l’ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente”. Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di reinscrizione delle somme nell’esercizio di competenza. Infatti, l’eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla “clausola generale in materia contabile che garantisce l’esatto impiego delle risorse stanziato per specifiche finalità di legge”» (sentenza n. 192 del 2012, riferita ad analoga fattispecie della Regione Abruzzo; nello stesso senso, sentenza n. 70 del 2012). Quanto alla deroga al principio generale per cui le economie finiscono per confluire, incrementandone la componente attiva, nel risultato complessivo dell’esercizio, la Corte ha ulteriormente chiarito che – come conferma l’articolazione del principio contabile contenuto nell’allegato 4/2, punto 9.2 (rubricato «Il risultato di amministrazione»), del d.lgs. n. 118 del 2011 – le economie, in quanto tali, non possono essere rappresentate nella parte passiva

del bilancio e nelle componenti negative che determinano il risultato di amministrazione, il quale, al contrario, si deve giovare – per tale naturale effetto matematico – di un miglioramento di dimensione pari all'economia realizzata. Solo in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo cui è sotteso il vincolo – e solo ai fini del suo ulteriore perseguimento – è consentito mantenere (ove a ciò non osti ulteriormente l'obbligo di restituzione dei fondi non tempestivamente impiegati, erogati all'ente pubblico per il raggiungimento di uno scopo infungibile ed immodificabile, come ad esempio accade per alcuni fondi europei) le somme residue – a suo tempo rimosse o comunque accertate nelle forme di legge – quale quota vincolata del risultato d'amministrazione. La devoluzione delle economie al nuovo obiettivo è consentita solo quando la legge istitutiva dell'originario vincolo oppure il principio contabile di cui all'allegato 4/2, punto 9.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modifiche ed integrazioni prevedono tale possibilità (per l'interpretazione costituzionalmente orientata di detto principio, sentenza n. 184 del 2016). Il richiamato principio contabile si connota inoltre dell'ulteriore regola generale secondo cui le attività confluite nel risultato di amministrazione possono essere impiegate nell'esercizio successivo solo «se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi, [ed] ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio» (allegato 4/2, punto 9.2). Da ciò deriva che non può considerarsi vincolato un fondo prelevato da una pregressa iniziativa ormai conclusa e “riprogrammato” in esercizi successivi per nuovi e diversi obiettivi. La logica di queste regole, immanenti all'ordinamento finanziario ed opportunamente esplicitate nell'evocato principio contabile, trova fondamento proprio negli artt. 81, terzo comma (già quarto comma), e 97, primo comma, Cost., come introdotto dalla legge cost. n. 1 del 2012, poiché sia le ipotesi normative consentite dalla norma interposta, sia quelle vietate sono collegate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. Ulteriormente esemplificando, se nell'ambito di un bilancio “sano” la confluenza delle economie in un avanzo di amministrazione consente di destinare quest'ultimo a nuovi obiettivi, la presenza di disavanzi di amministrazione provenienti dagli esercizi precedenti e/o di risultati in pendenza di accertamento, preclude, al contrario, la creazione surrettizia (nel caso di specie attraverso la “riprogrammazione”) di un nuovo scopo, poiché tale operazione normativa finisce per aggravare lo squilibrio potenziale o già accertato. In definitiva, «il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell'art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell'avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell'esercizio successivo» (sentenza n. 192 del 2012”.

ii) le modalità contabili (indebitamente) attuate dalla Regione Abruzzo

La sentenza n. **89** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione dell'art. 81 Cost. - dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 2 del 2013 e degli artt. 1, 4, 11 e 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui determinano, rispettivamente, i totali generali delle entrate e delle spese del bilancio regionale di competenza per l'esercizio finanziario 2013, in quanto – come esplicita la Corte - le norme “compongono un “mosaico” finanziario che produce contestualmente un allargamento della spesa consentita ed una alterazione del risultato finanziario caratterizzante, allo stato, la Regione Abruzzo”. La Corte illustra l'ordine logico con cui opera la sequenza normativa: “a) l'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui dispone l'iscrizione, nel totale generale delle entrate, della voce «saldo finanziario positivo presunto», a copertura delle economie riprogrammate ai sensi dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, ne consente la correlata iscrizione in bilancio con conseguente incremento della spesa complessiva; b) gli artt. 1 e 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, includendo, rispettivamente, nei totali generali delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio 2013, l'iscrizione di tale avanzo presunto e delle correlate economie riprogrammate, consentono l'espansione dei conseguenti oneri finanziari oltre i limiti consentiti dall'art. 81 Cost.; c) l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2013, ha l'effetto di finanziare – con pretese economie risalenti a pregressi esercizi – nuovi obiettivi di spesa che non trovano copertura finanziaria e giuridica, sia alla luce dell'indebita iscrizione dell'avanzo di amministrazione, sia in ragione dell'assenza di un autentico vincolo di destinazione. Conseguentemente, pregiudicano anch'essi l'equilibrio del bilancio; d) l'art. 15, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nel prescrivere l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, delle economie riprogrammate previste nella tabella di cui all'art. 11 della medesima legge regionale,

concorre anch'esso allo sfioramento delle facoltà di spesa consentite alla Regione Abruzzo". Successivamente, la Corte - nel respingere le difese svolte dalla Regione - si sofferma in particolare sull'argomento secondo cui la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 avrebbe risolto il problema della copertura attraverso l'accertamento di un congruo avanzo di amministrazione. Ma al riguardo la Corte osserva che detto avanzo viene ottenuto attraverso un'operazione contabile non corretta [...] in considerazione del fatto che vengono inserite partite attive per ben 2.189.508.684,93 di euro in assenza delle necessarie operazioni di accertamento, come è stato contestato dalla Corte dei conti in sede di parifica del medesimo rendiconto 2013. E aggiunge che: "Indipendentemente dalla procedura di riaccertamento straordinario dei residui prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011, che non è qui in discussione, sussiste comunque l'obbligo indefettibile per ciascun ente territoriale di effettuare annualmente, ed in ogni caso prima della predisposizione del rendiconto, l'esatta ricognizione dei residui attivi e passivi. Si tratta di un'operazione che costituisce presupposto del rendiconto in base a principi immanenti alla contabilità pubblica. In ogni caso, tale verifica faceva già parte degli adempimenti conseguenti alle sentenze di questa Corte n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013, rispettivamente in tema di riscrittura di economie e di ricerca dell'equilibrio di bilancio conseguente all'annullamento di parte dell'avanzo di amministrazione presunto iscritto nel bilancio 2013. La ricognizione annuale dei residui attivi e passivi è operazione propedeutica a qualsiasi rendiconto, in quanto consente di individuare formalmente: crediti di dubbia e difficile esazione; crediti inesigibili ed insussistenti (per l'avvenuta legale estinzione o per indebitato o erroneo accertamento del credito); debiti prescritti; somme da portare in economia ed, in ogni caso, tutte le componenti degli esercizi decorsi che influiscono sul risultato di amministrazione. È evidente che senza una verifica di tal genere non si può procedere all'approvazione del rendiconto ancorchè tale procedura sia rafforzata, come nel caso delle Regioni, dall'adozione di un atto legislativo. [...] In particolare, con riguardo ai fondi vincolati, la loro utilizzazione è impossibile senza l'accertamento delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse. [...] la irrituale "riprogrammazione" descritta viene concretamente a collidere con il principio di equilibrio del bilancio, incrementando indebitamente la spesa e, conseguentemente, i preesistenti squilibri".

***iii) la sana gestione finanziaria e il principio di continuità degli esercizi finanziari –
Monito al legislatore regionale***

“...la regolarizzazione della tenuta dei conti non consiste nel mero rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi ed amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo. Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste, al contrario, nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria. Tale determinazione è strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione. Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca ne spiegano l'operatività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto “domino” nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento come quella rivendicata dalla Regione Abruzzo attraverso le norme censurate e la legge sopravvenuta”. Così la sentenza n. 89, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. - dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2013, in ragione della scorretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ricevuta dallo Stato per il pagamento dei debiti pregressi e la ricapitalizzazione degli enti del servizio sanitario nazionale, nonché dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge reg. n. 2 del 2013, degli artt. 1, comma 1, 4, comma 1, 11 e 15, comma 3, della legge reg. n. 3 del 2013, per contrasto con l'art. 81 Cost., in quanto consentono una spesa non coperta e non prevista da nessuna disposizione di legge vigente. Esplicita la Corte: “Così, nel caso di specie, deve concludersi che le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già oggetto di sindacato negativo da parte di questa Corte (infedeltà del risultato d'amministrazione e mancato accertamento dei residui; sfioramento dei limiti di spesa attraverso l'iscrizione di fittizie partite di entrata quali l'avanzo di amministrazione presunto: sentenze n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013) [...] In definitiva, l'operazione di

risanamento dei conti auspicata dalla Regione non può che passare dall'adeguamento ai principi espressi da questa Corte. Ciò soprattutto attraverso un corretto riaccertamento dei residui attivi e passivi che possa consentire una credibile e congruente determinazione del risultato d'amministrazione, eventualmente usufruendo – ove risulti un deficit non riassorbibile in un solo anno – delle opportunità di copertura dilazionata consentite dalla legislazione statale agli enti territoriali in particolare situazione di disagio (in ordine a tali disposizioni legislative, sentenze n. 6 del 2017 e n. 107 del 2016). È evidente che, senza tali verifiche, ogni procedimento volto ad assicurare chiarezza e stabilità ai conti regionali ed a recuperare fondi vincolati, incamerati e non spesi negli esercizi precedenti, rischia di fallire, se non di peggiorare la situazione dell'ente territoriale per l'assenza di punti di riferimento sicuri, in ordine alle risorse disponibili ed allo stato dei programmi e degli interventi a suo tempo intrapresi". In conclusione la Corte, dopo aver pronunciato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, rivolge un monito al legislatore regionale: "In base al principio dell'equilibrio dinamico, la Regione Abruzzo è chiamata, pertanto, a rideterminare il bilancio dell'esercizio 2013 in modo da accertare il risultato di amministrazione secondo canoni costituzionalmente corretti".

8.1.4.3. La nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011

i) L'incremento del Fondo crediti di dubbia esigibilità attraverso l'avanzo di amministrazione

La sentenza n. 274 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Liguria n. 26 del 2016, per lesione del principio dell'equilibrio di bilancio, stabilito dall'art. 81, terzo comma, Cost. La disposizione impugnata prevede l'applicazione al bilancio di una quota libera di avanzo di amministrazione, pari a euro 3.509.506,73, impiegata per incrementare l'accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016, come indicato nella nota integrativa all'assestamento del bilancio di previsione 2016-2018. Secondo il Governo ricorrente la suddetta quota di avanzo libero sarebbe una posta inesistente, fittiziamente creata, per detrazione dal maggior importo di euro 117.666.638,03, quale disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto, indicato nella citata nota integrativa. Al contrario, il risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2015 sarebbe negativo per euro 254.607.931,79, come risulterebbe aggregando correttamente i dati del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (corrispondente alla somma dell'ammontare residuo del disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto – euro 114.157.131,30, risultante dalla sottrazione dall'importo originario di euro 117.666.638,03 della somma di euro 3.509.506,73 – e dell'importo del "Fondo anticipazioni liquidità di cui al D.L 119/2015" – euro 140.450.800,49). La Regione Liguria contesta quanto affermato dal Governo, sulla base di una particolare interpretazione delle nuove regole contabili introdotte dal d.lgs. n. 118 del 2011 nella fase di transizione dalle disposizioni previgenti a quelle nuove. La Corte, tuttavia, non accede alla interpretazione adottata dalla Regione. La Regione nell'effettuare l'operazione contabile – di per sé tecnicamente possibile in base al comma 7 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011- non ha infatti dimostrato né l'esistenza, né l'ammontare delle risorse svincolate dopo l'approvazione del rendiconto e, come tali, disponibili per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Per contro, dall'analisi dei dati contabili emerge che il reperimento di risorse da destinare all'incremento del Fondo crediti di dubbia esigibilità sarebbe stato realizzato non già mediante l'impiego di fondi – effettivamente – liberi e disponibili, come previsto e consentito dall'art. 42, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, bensì attraverso lo storno di risorse già destinate ad altri fini, quali il rimborso di mutui o di anticipazioni di liquidità. La Corte ricorda che in merito all'avanzo di amministrazione ha affermato più volte che esso può essere utilizzato solamente in seguito al definitivo accertamento mediante approvazione del rendiconto e che tale risultato deve essere coerente con i profili giuridici inerenti alle partite creditorie e debitorie. Sotto tale profilo la complessa articolazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, introducendo nella definizione dell'avanzo la distinzione in fondi liberi, accantonati, destinati agli investimenti e vincolati, non fa altro che conferire codificazione a principi enunciati (*ex multis*, sentenza n. 70 del 2012), senza intaccare la natura "mista", finanziaria e giuridica, delle componenti del risultato di amministrazione. Tale natura non viene scalfita ma semmai raffinata dall'introduzione di alcuni istituti come il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo dei crediti di dubbia esigibilità, finalizzati ad assicurare appropriate garanzie – sotto il profilo della prudenza – al perseguimento e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. Ciò posto, così argomenta la Corte: "L'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce [...] che «Il risultato di amministrazione, distinto in fondi liberi,

fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi». In tale contesto i calcoli prodotti dalla Regione appaiono un errato rimaneggiamento di grandezze negative, le quali sono completamente diverse dalle componenti previste dalla richiamata disposizione per il calcolo del risultato di amministrazione. Tutte le operazioni contabili proposte dalla Regione scontano l'evidente errore di considerare quali componenti attive del risultato di amministrazione due voci, il Fondo di anticipazione di liquidità e il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, ineriscono a profili debitori o addirittura si concretano in cespiti inesistenti. A quest'ultima categoria appartengono i mutui autorizzati e non stipulati, mentre le anticipazioni di liquidità costituiscono elemento influente sulla sola cassa e non un cespite utilizzabile nella parte attiva del bilancio. La loro contabilizzazione in entrata 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». La Corte precisa che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016 non produce effetti invalidanti nei confronti del Fondo crediti di dubbia esigibilità (il quale è un fondo rischi finalizzato a evitare l'utilizzo di entrate di dubbia e difficile esazione), in ragione del fatto che alla sua determinazione non sono intrinsecamente collegate la dimensione delle anticipazioni di liquidità e quella dei mutui autorizzati e non perfezionati. Non di meno, tale Fondo dovrà essere alimentato attraverso risorse alternative. In finale, la Corte - in considerazione dell'inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell'indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo - estende in via consequenziale l'illegittimità costituzionale, all'intera legge reg. Liguria n. 20 del 2016 di approvazione del rendiconto 2015. Così motiva la Corte: "L'evidente correlazione con la norma impugnata comporta infatti un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alla stessa (in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 266 e n. 250 del 2013). Infatti, 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 - che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale - coinvolgono la legge di approvazione del rendiconto 2015 nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura. L'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio".

ii) L'istituto dei "mutui autorizzati e non contratti"

"L'istituto dei "mutui autorizzati e non contratti" è una peculiarità originata da un'eccentrica prassi della gestione finanziaria delle Regioni, che erroneamente la convenuta fa risalire all'art. 10 della legge n. 281 del 1970, il quale non la contemplava affatto: detta prassi consisteva nell'autorizzare spese d'investimento determinandone la copertura con prestiti inseriti nella legge di bilancio regionale, senza vincoli di previo perfezionamento degli stessi. Il perfezionamento avveniva solo nel caso di impossibilità di finanziare gli investimenti con la liquidità presente in tesoreria. Tanto veniva giustificato con la finalità di risparmiare in termini di interessi sui prestiti, finalità che peraltro si sarebbe potuta raggiungere in modo più corretto attraverso l'accertamento - ove sussistente - dell'avanzo di amministrazione, unico strumento certo di "copertura giuridica", dal momento che la mera disponibilità di cassa non costituisce cespiti di sicuro affidamento. A lungo andare - e tenuto conto delle congiunture economiche non favorevoli alle Regioni - un simile modo di sostenere spese di investimento, senza una copertura reale ma mediante il ricorso al fondo cassa regionale, si è rivelato fonte di progressivi incrementi del disavanzo finanziario. È di palmare evidenza, poi, come un simile meccanismo giuridico fosse in problematico rapporto con il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con lo stesso art. 119, sesto comma, Cost., il quale contempla la "regola aurea" secondo cui l'indebitamento può servire solo alla promozione di investimenti e non alla sanatoria di spese per investimenti non coperti. Il progressivo peggioramento dei risultati di esercizio delle Regioni ha comportato uno stillicidio di "autorizzazioni a consuntivo" per mutui, sovente disallineati dallo stesso costo dell'investimento in ragione della stipulazione parziale (rispetto al preventivato) e dell'anomala diacronia rispetto alle spese già erogate. In sostanza, l'uso distorto di tali prestiti finiva per trasformarli in una sorta di "mutui a pareggio bilancio", istituti proibiti agli enti locali fin

dal decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 (Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province) – cosiddetto decreto “Stammati” – convertito, con modificazioni, dalla legge 17 marzo 1977, n. 62. L’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), l’inasprirsi della crisi finanziaria e il peggioramento della situazione economica degli enti territoriali hanno indotto il legislatore statale a interdire inequivocabilmente tale pratica. Attualmente i mutui autorizzati devono essere stipulati nell’anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l’avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata. Si è dovuto tuttavia prendere atto dei dissesti pregressi, consentendo il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell’esercizio 2016. In questo senso è intervenuto l’art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 – comma aggiunto dall’art. 1, comma 1, lettera aa) del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) – il quale dispone: «2. A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa». Successivamente, tale facoltà, con ulteriori limitazioni, è stata prorogata a tutto il 2016 dall’art. 1, comma 688-*bis*, della legge n. 208 del 2015, introdotto dall’art. 10, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160. Si tratta di un intervento straordinario per la messa in sicurezza dei conti regionali gravemente pregiudicati dalla descritta prassi: in definitiva l’eccezionale misura legislativa denota, come in analoghe occasioni, «l’esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione [...]. L’indirizzo della subentrata legislazione statale [...] prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento» della reale situazione finanziaria delle Regioni, «i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale» (sentenza n. 107 del 2016). Ciò ha consentito, ove possibile, associare a spese di investimento non adeguatamente coperte nel passato la stipulazione dei mutui nei casi in cui la non corretta prassi regionale perpetuata oltre la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), avesse contemporaneamente prodotto un disavanzo economico e un deficit di liquidità. La normativa, infatti, contempla un duplice vincolo: a) quello del previo riscontro delle esigenze effettive di cassa; b) quello secondo il quale deve essere rigorosamente mantenuta la destinazione a programmi di investimento già autorizzati ma non finanziati negli esercizi precedenti”. Così la sentenza n. 274.

iii) Il Fondo anticipazioni di liquidità

“...il Fondo anticipazioni di liquidità può essere inserito [...] tra le partite attive ai fini della determinazione del risultato di amministrazione. Tale Fondo, da restituire in un arco temporale esteso sino a trenta anni, è stato istituito in base agli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), che consentivano alle Regioni di ottenere dallo Stato anticipazioni per pagare debiti scaduti e non onorati. A seguito della sentenza di questa Corte n. 181 del 2015, il d.l. n. 179 del 2015 stabiliva, all’art. 1, le modalità per rappresentare correttamente in bilancio le anticipazioni incassate nel 2013 e 2014 e a decorrere dal 2015, in modo da sterilizzarne completamente gli effetti economici. [...] Questa Corte con la sentenza n. 181 del 2015 (...) aveva posto in evidenza come le anticipazioni di liquidità dovessero essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosene limitare l’impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea. Ne consegue che l’anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell’ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione”. Così la sentenza n. 274.

8.1.5. Il Piano di azione coesione (PAC)

8.1.5.1. La riprogrammazione delle risorse

Le risorse per le aree sottoutilizzate sono state interessate da una complessa vicenda di riprogrammazione, estesa ai fondi comunitari e segnata, in particolare, dalla delibera CIPE n. 1 del 2011, che ha rilevato la necessità di una selezione degli interventi, e dall'istituzione del Piano di azione coesione (PAC) per gli investimenti sul territorio, su cui dovevano affluire le risorse liberate dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Al progetto ha aderito anche l'Umbria e il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 61 del 22 dicembre 2014 ha assegnato le risorse già riservate ad essa agli interventi previsti dal PAC. L'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 (ritenuto conforme all'art. 119, quinto comma, Cost. dalla sentenza n. 155 del 2016) ha poi stabilito che per il finanziamento degli incentivi di cui ai precedenti commi 118 e 121 si utilizzassero le risorse già destinate agli interventi del PAC e non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014. Tale termine è stato posticipato al 1° gennaio 2015 dall'art. 7, comma 9-*sexies*, del d.l. n. 78 del 2015, impugnato dalla Regione Umbria e dichiarato illegittimo, "nei sensi e nei limiti di cui in motivazione", con specifico riferimento alla ricorrente, dalla sentenza n. 13 che ha riscontrato una violazione del principio di ragionevolezza legata alla "tempistica delineata dalla disposizione". Infatti, il contestato differimento, "da una parte, ha permesso l'inclusione fra le risorse del PAC dei fondi di spettanza della Regione Umbria, dall'altra, ha di fatto reso impossibile alla Regione di evitare la perdita del finanziamento" mediante il relativo impegno. Esso non solo ha comportato "la sopravvenienza di un interesse a ricorrere prima inesistente (alla data originaria del 30 settembre i fondi di competenza della Regione Umbria non erano ancora confluiti nel PAC e quindi non potevano essere sottratti), ma anche la ingiustificata lesione di tale interesse. Difatti, essendo intervenuta l'acquisizione al PAC dei fondi in questione solo il 22 dicembre 2014 (...), è stato materialmente impossibile adottare atti di impegno entro il vicinissimo 1° gennaio 2015".

La sentenza n. 143 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 11, 117, commi primo, terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, primo comma, Cost. e 33 del regolamento CE n. 1083/2006 – dell'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015, il quale destina le risorse del Fondo di rotazione, già stabilite per gli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC) ma non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolati rispetto ai cronogrammi approvati, per l'estensione dell'esonero contributivo alle assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nel 2017, in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare attenzione all'impiego femminile. La rimodulazione delle risorse statali stanziata in seguito all'introduzione del PAC è stata già oggetto d'intervento ad opera dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 (come modificato dal d.l. n. 78 del 2015), scrutinato dalla sentenza n. 155 del 2016. In essa si è chiarito che le risorse del Fondo di Rotazione, inizialmente affidate alle Regioni nei Programmi Operativi, con il trasferimento al PAC sono rientrate nella titolarità dello Stato, il quale, dunque, ha la facoltà di riprogrammarne la destinazione ove non già impegnate dalle Regioni interessate. Il PAC non è soggetto alla disciplina dettata dall'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006 per la revisione dei Programmi operativi; le risorse del Fondo di rotazione in esso confluite "sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e (...) non necessariamente destinate ad essere utilizzate dalle Regioni. La disposizione impugnata, quindi, è tesa al riutilizzo di risorse, rientrate nella disponibilità dello Stato, relative all'ormai trascorso periodo di programmazione 2007/2013, non impegnate in tempi ragionevolmente stabiliti, secondo un principio posto alla base della politica di coesione territoriale dell'UE".

8.1.6. Il finanziamento da parte della Regione delle Camere di commercio

8.1.6.1. Il divieto di finanziamenti generici ed indeterminati

La sentenza n. 261 ha dichiarato non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, punto a, del d.lgs. n. 219 del 2016. Detta norma ha abrogato la lettera c) del comma 1 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993, in virtù della quale al finanziamento delle camere di commercio si provvedeva, tra l'altro, mediante «c) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio». Secondo la ricorrente, la norma violerebbe gli artt. 3, 117, commi terzo e quarto,

Cost. ed il principio di ragionevolezza, poiché, escludendo che le camere di commercio possano fruire di finanziamenti regionali (o erogati da altri enti), in virtù di convenzioni, comprimerebbe irragionevolmente sia l'autonomia regionale (a causa dell'impossibilità di incentivare le attività produttive, pregiudicando l'esercizio delle competenze di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.), sia l'autonomia delle camere di commercio (le quali, da un canto non possono fare ricorso al finanziamento mediante aumento del contributo annuale in difetto di autorizzazione ministeriale, dall'altro non possono fruire di finanziamenti regionali). La Corte, invece, ritiene che la censurata abrogazione ha eliminato la previsione dei finanziamenti generici ed indeterminati da parte della Regione, ma che tuttavia, dalla complessiva disciplina è desumibile che alla Regione non è impedito di stipulare convenzioni e concordare progetti inerenti al conseguimento di obiettivi riconducibili alle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, facendosi carico del finanziamento degli stessi. Così la Corte interpreta la norma censurata: "l'art. 18, comma 1, lettera c), della legge n. 580 del 1993, nel testo anteriore alla censurata abrogazione, prevedeva una facoltà di finanziamento delle camere di commercio da parte dello Stato e delle Regioni generica ed indeterminata, svincolata dalla strumentalità e correlazione della medesima con specifiche attività svolte dalle stesse. L'abrogazione di tale previsione normativa è, dunque, coerente con la riforma delle Camere di commercio di cui al d.lgs. n. 219 del 2016, una riforma che, tenuto conto dell'articolazione delle funzioni delle camere di commercio in tre differenti tipologie (quelle finanziabili al 100 per cento con il diritto annuale e le altre risorse delle camere; quelle che possono essere oggetto di convenzione, in regime di cofinanziamento; le attività di mercato), della dianzi richiamata configurazione di tali enti, della molteplicità dei compiti svolti dalle medesime (non tutti riferibili a competenze regionali, alcuni svolti in attività di mercato) e della finalità di razionalizzazione, efficacia ed efficienza dell'attività dalle stesse svolte, non irragionevolmente ha ritenuto necessario eliminarla. Nondimeno, detta abrogazione va considerata alla luce del novellato art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993 che, nel fissare le funzioni svolte dalle camere di commercio, alla lettera g), dispone: «ferme restando quelle già in corso o da completare, attività oggetto di convenzione con le regioni ed altri soggetti pubblici e privati stipulate compatibilmente con la normativa europea. Dette attività riguardano, tra l'altro, gli ambiti della digitalizzazione, della qualificazione aziendale e dei prodotti, del supporto al placement e all'orientamento, della risoluzione alternativa delle controversie. Le stesse possono essere finanziate con le risorse di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), esclusivamente in cofinanziamento con oneri a carico delle controparti non inferiori al 50 per cento». La ricorrente correttamente sostiene che da quest'ultima disposizione è possibile «dedurre l'ammissibilità» della fonte di finanziamento. La norma, benché caratterizzata da una formulazione lessicale non limpida, bene può essere interpretata, in applicazione degli ordinari criteri ermeneutici, ritenendo, in primo luogo, che il novero delle attività oggetto della stessa è ampio e non limitato a quelle sole espressamente previste (come è reso chiaro dalla locuzione «tra l'altro» utilizzata per identificarle). In secondo luogo, la stessa permette di affermare che il finanziamento di tali attività è possibile mediante il cosiddetto diritto annuale, ma anche mediante le risorse eventualmente derivanti dal cofinanziamento, che, secondo la norma, deve gravare sulle controparti in misura non inferiore al 50 per cento. Tale ultima previsione non esclude la possibilità che il finanziamento dell'attività oggetto della convenzione gravi in toto sulla controparte (per quanto qui rileva sulla Regione) e consente di realizzarla senza intaccare le risorse provenienti dal diritto annuale e senza limitare la facoltà delle Regioni di finanziare determinati progetti, beninteso se siano riconducibili a competenze alle stesse costituzionalmente attribuite".

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. La supremazia normativa dello Stato in materia finanziaria, temperata dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati

“...in materia di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali: «[è] utile ricordare come il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari *ex art. 117, primo comma, Cost.*, e come tale “supremazia normativa” sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la Costituzione. Tuttavia,

aggiungere a questa fondamentale prerogativa del legislatore statale anche l'esonero per lo Stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale, costituisce un'ingiustificata compressione dell'autonomia stessa» (sentenza n. 188 del 2016)”. Così la sentenza n. **245**.

8.2.1.2. L'autonomia speciale e gli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale

“...“autonomia speciale” non significa «potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (sentenza n. 219 del 2013), dei quali doveri il coordinamento rappresenta la traduzione sul piano dei rapporti finanziari, anche in ragione della responsabilità che incombe su tutti i cittadini (sentenza n. 141 del 2015). Già nella sentenza n. 82 del 2015 (richiamando i principi enucleati dalla sentenza n. 19 del 2015), del resto, questa Corte aveva chiarito – ed è necessario qui riaffermarlo – che il principio di leale collaborazione, oggi invocato dalle autonomie speciali, «richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'inderogabile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche»”. Così la sentenza n. **154**.

8.2.1.3. I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e le autonomie speciali

“Per costante giurisprudenza costituzionale, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 175 del 2014)” [...] “Come ricordato dalla sentenza n. 141 del 2016, norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011)”. Così la sentenza n. **154**.

“...la giurisprudenza costituzionale anche recente (sentenze n. 263 e n. 239 del 2015) è costante nel ritenere che i principi di «coordinamento della finanza pubblica» recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 82 del 2015), dato che la finanza delle Regioni a Statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 80 del 2017). Sulla base di tali considerazioni può ritenersi legittimo l'intervento del legislatore statale che impone agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (sentenza n. 191 del 2017), sia quando l'obiettivo perseguito consiste nel contenimento della spesa in sé, sia quando esso – come nel presente caso – consiste nell'incremento della sua efficienza (sentenze n. 192 del 2017 e n. 272 del 2015). Così la sentenza n. **231**.

8.2.1.4. Il concorso statale alla spesa della Regione quale necessario presupposto per l'operare del coordinamento finanziario

“...questa Corte ha già più volte affermato (da ultimo, sentenza n. 75 del 2016) che la legge dello Stato non può imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province autonome di Trento e Bolzano, considerato che lo Stato non concorre in alcun modo al finanziamento del servizio sanitario provinciale, il quale si sostenta totalmente con entrate provinciali”. Così la sentenza n. **231**.

8.2.1.5. Il concetto di coordinamento dinamico nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni

La sentenza n. 154 definisce il concetto di coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento. Ne consegue che non è dato di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Non è, infatti, coerente con il carattere dinamico del coordinamento finanziario impedire alla legislazione statale di introdurre – fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali – nuovi contributi alla finanza pubblica, ove non espressamente esclusi dagli accordi stipulati. La volontà manifestata in sede negoziale non comporta una rinuncia, da parte dello Stato, al successivo esercizio della propria potestà di coordinamento finanziario.

8.2.2. Il principio pattizio

8.2.2.1. Il principio dell'accordo

“Va altresì ribadito che – ancora per costante giurisprudenza costituzionale – i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso, tuttavia, come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012). Tale meccanismo può essere derogato dal legislatore ordinario, fino a che gli statuti o le norme di attuazione lo consentono (sentenza n. 23 del 2014; seguita dalle sentenze n. 19, n. 46, n. 77, n. 82, n. 238, n. 239 e n. 263 del 2015, n. 40 e n. 155 del 2016)”. Così la sentenza n. 154.

8.2.2.2. Il principio dell'accordo e il concorso alla manovra finanziaria per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio europei (Regione Valle d'Aosta)

La sentenza n. 62 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 19 del 2015, promossa dal Governo, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, Cost., in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e ai principi del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013). La disposizione impugnata “nell'attesa della definizione dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione per il patto di stabilità interno per gli anni 2016 e 2017, determina prudenzialmente la spesa autorizzata in termini di obiettivo eurocompatibile in euro 632.242.000 per l'anno 2016 e in euro 616.242.000 per il 2017, al netto delle spese già escluse ai sensi della legislazione vigente e degli importi corrispondenti ai pagamenti in conto residui in esecuzione di impegni regolarmente assunti negli esercizi finanziari precedenti in conformità al limite di spesa concordato per ciascun esercizio finanziario, anche al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti”. Prevede poi che la Giunta regionale è autorizzata ad adottare le occorrenti misure di contenimento della spesa sia in termini di impegni che in termini di pagamenti e ad incrementare l'autorizzazione di spesa al fine di adeguarla all'obiettivo stabilito a seguito dell'accordo. Le censure prospettate dal Governo riguardano la mancata osservanza delle modalità previste dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, secondo cui, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le misure devono essere concordate tra la Regione e il Ministro dell'economia e delle finanze; la mancata previsione della riduzione della spesa stessa, qualora si renda necessaria in base all'accordo; il fatto che la riduzione sia calcolata al netto di alcune spese. La Corte, primariamente, ribadisce che le Regioni a statuto speciale, così come quelle a statuto ordinario, sono tenute a concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica previsti nelle manovre finanziarie necessarie per garantire il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea (art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; artt. 2 e 3 del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi). Quanto alle censure, la Corte ricorda che il principio dell'accordo è stato riconosciuto e fatto salvo con diverse pronunce (sentenze n. 127 e n. 40 del 2016, n. 238, n. 156, n. 82, n. 77 e n. 19 del 2015). In particolare, la sentenza n. 19 del 2015, in relazione all'art. 32 della legge n. 183 del 2011 precisò che «lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali». La Corte, tuttavia, non ritiene illegittima la norma regionale censurata, in quanto “...la Regione autonoma, consapevole di essere tenuta al rispetto di

quanto previsto dall'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, intende stabilire una mera programmazione regionale interna, finalizzata ad assicurare la continuità gestionale. Ciò è reso evidente dall'esplicita affermazione che la disciplina è adottata "nelle more della definizione dell'accordo", previsto appunto dalla citata disposizione statale, nonché dall'avverbio "prudenzialmente" riferito alla qualificazione degli stanziamenti. La prospettiva della disciplina, dunque, è funzionalmente e temporalmente limitata, e la sua provvisorietà esclude che si ponga in contrasto con il principio fondamentale dell'accordo". La Corte non accoglie neanche la seconda censura "dovendo ritenersi implicito l'impegno ad adeguarsi a quanto successivamente concordato alla stregua del carattere provvisorio della norma, prima delineato"; né la terza, in quanto "...lo Stato [...] non ha indicato specifiche violazioni dei criteri stabiliti nella norma invocata quale parametro interposto, ai quali la Regione avrebbe derogato".

8.2.2.3. I limiti all'autonomia contabile provinciale e la funzione degli accordi (Provincia di Bolzano)

"Il sistema contabile provinciale non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, quest'ultima è, tuttavia, «intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie "a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti" (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della Provincia autonoma trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili alle norme costituzionali in materia finanziaria o specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011» (sentenza n. 184 del 2016), nonché nella legislazione europea in materia di vincoli finanziari (sentenza n. 6 del 2017, riferita alla Regione Sardegna). Quanto agli accordi, la Corte ha affermato che essi servono «a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. Per questo motivo, il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. In definitiva, l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale. Infatti, gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio. Per questo motivo, ferme restando le misure finanziarie di contenimento della spesa concordate in sede europea, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato. Dunque, l'accordo stipulato dalle autonomie speciali consente la negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità ed è soprattutto in questo spazio convenzionale che deve essere raggiunto l'accordo previsto dall'impugnato comma 11» (sentenza n. 19 del 2015)". Questi principi sono enunciati nella sentenza n. **80** (che tuttavia ne esclude l'applicabilità alle fattispecie impuginate, in quanto le censure formulate dallo Stato non hanno ad oggetto le relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano, ma riguardano, al contrario, le modalità di esposizione e classificazione dei fenomeni economico-finanziari finalizzate alla omogenea redazione dei bilanci degli enti territoriali nell'ambito del consolidamento della finanza pubblica allargata).

8.2.2.4. La derogabilità del principio pattizio in materia di perequazione finanziaria (il caso della riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi PAC)

Sebbene, per le Regioni ad autonomia speciale, debba essere "privilegiata la via dell'accordo, espressione di un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009", "il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale" (sentenze nn. 155 e 46 del 2015, 23 del 2014, 193 e 118 del 2012).

Così la sentenza n. **143** che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale nonché 119 e 120, secondo comma, Cost. – dell’art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015. La prima norma prevede una procedura di ricognizione per individuare le risorse del Fondo di rotazione, già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati. La seconda destina le risorse disponibili in esito alla ricognizione per l’estensione dell’esonero contributivo alle assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nel 2017, in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare attenzione all’impiego femminile. Come precisato nella sentenza n. 155 del 2016, “le risorse del Fondo di rotazione sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato quando non risultino già impegnate dalle Regioni”; l’evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti fa sì che non si incida su alcuna competenza della Regione. Da ciò consegue l’inapplicabilità della clausola di salvaguardia (art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015) e dello stesso principio di leale collaborazione (sentenze nn. 155 del 2016, 196 del 2015, 273 del 2013, 297 del 2012). Infatti, la norma impugnata, che “prende atto dell’inattività di alcune Regioni nell’utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato”, non viola né la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione”, le cui istanze possono essere considerate recessive in caso di revoca di risorse assegnate alle Regioni e da tempo inutilizzate (sentenze nn. 83 del 2016 e 105 del 2007). Il finanziamento del PAC non rientra nel quadro della finanza regionale e la sua revoca non è assoggettata alle procedure pattizie statutariamente previste e desumibili dall’art. 27 della legge n. 42 del 2009; le censurate disposizioni richiamano piuttosto le competenze statali in materia di perequazione finanziaria, poiché fondi come quello in esame sono istituiti dallo Stato a tutela di peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale (sentenza n. 16 del 2010): recando risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per l’esercizio delle ordinarie funzioni regionali, essi possono essere oggetto di una nuova programmazione, alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale.

8.2.3. Il principio di armonizzazione dei bilanci pubblici

8.2.3.1. L’indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici anche per le autonomie speciali

Nel giudizio di legittimità costituzionale deciso con la sentenza n. **80**, la resistente Provincia di Bolzano reputa che l’ordinamento finanziario dei comuni e delle comunità comprensoriali sarebbe retto unicamente dalle disposizioni di principio enucleabili dal d.lgs. n. 118 del 2011 e non da ogni norma di dettaglio dello stesso. La Corte ribatte che senza l’uniformità dei linguaggi assicurata dall’armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica allargata, il quale – essendo una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche – non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo. L’omogeneità dell’espressione finanziaria e contabile deve ricomprendere non solo gli schemi ed i modelli aggreganti ma anche la rappresentazione uniforme dei fenomeni giuridici ed economici sottesi alla struttura matematica dei bilanci. Ciò posto, la Corte ribadisce che l’armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all’interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite. Ciò in quanto “l’indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici [...] per una serie di inderogabili ragioni tra le quali, è bene ricordare, la stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee. Ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica, la finanza di regioni ed enti locali concorre con la finanza statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, operando in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale, sulla base dei principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci e del coordinamento della finanza pubblica”. La Corte, poi, ricorda i suoi precedenti giurisprudenziali, secondo cui i vincoli generali a tutela dell’equilibrio finanziario e dei bilanci riguardano in modo indifferenziato tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema di finanza pubblica allargata, incluse le Regioni a statuto speciale nei cui riguardi lo Stato ha poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali può chiamare pure le autonomie speciali a

concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36 del 2004). Ribadisce che il nuovo sesto comma dell'art. 119 Cost. trova applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le regioni, della normativa attuativa. Analogamente, in tema di controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti nei confronti degli enti locali, la Corte riafferma che la disciplina e l'attribuzione di tali controlli riguarda l'intera platea degli enti locali ed è riservata alla competenza esclusiva dello Stato poiché «se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 179 del 2007) e che «i vincoli di finanza pubblica obbligano l'Italia nei confronti dell'Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004) [...]. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria» (sentenza n. 40 del 2014). In tale contesto ricorda «che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (sentenza n. 184 del 2016)».

8.2.3.2. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni come disciplinata dal d.lgs. n. 118 del 2011

Il d.lgs. n. 118 del 2011 – a garanzia dell'unitarietà e dell'omogeneità della disciplina contabile dei bilanci pubblici – disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, in conformità all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla potestà esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici». In riferimento al d.lgs. n. 118, quale parametro interposto, la sentenza n. **80** ha deciso molteplici questioni promosse dal Governo avverso norme della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015 - con cui la Provincia ha disciplinato l'ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali - nonché della sopravvenuta legge provinciale n. 25 del 2016. Prima di passare all'illustrazione in dettaglio delle singole questioni di legittimità, si riportano le considerazioni che la Corte esprime complessivamente – in conclusione di sentenza – sulle leggi provinciali colpite da plurime dichiarazioni di incostituzionalità: «In definitiva, l'impianto della legge impugnata e di quella successiva che l'ha abrogata – così come scandito dalle norme costituzionalmente illegittime – non appare improntato a valorizzare la conoscenza e la “leggibilità finanziaria” dei programmi attuativi delle politiche pubbliche degli enti territoriali della Provincia autonoma di Bolzano. È proprio quest'ultimo l'ambito di competenza finanziario-contabile che questa Corte ha già individuato come proprio del legislatore regionale e delle Province autonome, quello, cioè, di chiarire e specificare le scelte e le priorità politiche del governo territoriale, tradotte nella composizione quantitativa, qualitativa e finalistica delle partite attive e passive del bilancio. È stato, infatti, precisato che in ossequio alle esigenze «della democrazia rappresentativa [...] deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese» (sentenza n. 184 del 2016). In altre parole, la disciplina dell'esposizione divulgativa (riservata al legislatore provinciale) dei termini numerici che caratterizzano il bilancio di previsione costituisce elemento di razionalizzazione e di trasparenza del processo decisionale dell'ente territoriale, fornendo alla collettività amministrata il senso delle priorità politiche e della loro proiezione finanziaria, così da individuare, rispettivamente *ex ante* (bilancio di previsione) ed *ex post* (rendiconto) la reale traiettoria delle gestioni pubbliche e dei loro risultati effettivi. Al contrario, le norme censurate non appaiono, nel loro complesso, idonee ad integrare – sotto il profilo della trasparenza, della chiarezza, della significatività e della specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche – la forte connotazione tecnica dei principi di armonizzazione. Tali principi – come già osservato da questa Corte – risultano indispensabili per

assicurare l'uniformità giuridica delle transazioni finanziarie e l'omogeneità dei dati finanziario-contabili della finanza pubblica allargata ed, in ragione di questi obiettivi, sono caratterizzati da una accentuata standardizzazione tecnica che produce, di riflesso, una difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza (ancora, sentenza n. 184 del 2016). Proprio nello scopo di qualificare la natura ed il funzionamento reale di un sistema di democrazia rappresentativa su base territoriale, trova fondamento e limite l'autonomia finanziaria e contabile della Provincia autonoma di Bolzano che, con riguardo alle norme censurate – le quali vengono, al contrario, a realizzare una mera integrazione finalizzata soprattutto a derogare e distorcere le regole dell'armonizzazione del d.lgs. n. 118 del 2011 – non è stata correttamente esercitata”.

8.2.3.3. Il principio di armonizzazione dei sistemi contabili e l'autonomia contabile della Provincia di Bolzano (espressiva della diversa prospettiva del “rapporto di mandato elettorale” tra amministratori ed amministrati)

La sentenza n. 80 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, nella parte in cui non prevede che il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali sono disciplinati dal d.lgs. n. 118 del 2011 e nella parte in cui non prevede che al legislatore provinciale rimane attribuita una competenza normativa che non sia in contrasto con le disposizioni della armonizzazione, del coordinamento nazionale della finanza pubblica, del rispetto dei vincoli europei e della salvaguardia degli equilibri di bilancio. Infatti, la disposizione provinciale, stabilendo che «l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è disciplinato dalle disposizioni della presente legge», individua un «perimetro normativo» non coincidente con quello indicato dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, atteso che la disciplina statale si applica anche agli organismi ed agli enti strumentali individuati dal successivo comma 2; essa, inoltre, non contempla, quale disciplina prevalente su quella regionale, quella recata dal d.lgs. n. 118 del 2011. L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, stabilisce che «ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, il presente titolo e il titolo III disciplinano l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, ad eccezione dei casi in cui il Titolo II disponga diversamente, con particolare riferimento alla fattispecie di cui all'art. 19, comma 2, lettera b), degli enti locali di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dei loro enti e organismi strumentali, esclusi gli enti di cui al titolo II del presente decreto. A decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto». La Corte così illustra il rapporto tra i principi in concorso, quello indefettibile dell'armonizzazione e quello dell'autonomia provinciale: “Tale disposizione è espressione di un principio generale dell'armonizzazione – inteso nell'accezione “integrata” fissata dalla sentenza n. 184 del 2016 – che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, ivi incluse le autonomie speciali. La mancata fedele trasposizione della norma statale nella legislazione provinciale non può comportare la sostanziale disapplicazione della prima nell'ambito della Provincia autonoma di Bolzano. In tal senso va letto anche l'invocato art. 79, 4-*octies*, dello Statuto, laddove è stabilito che il recepimento del parametro di armonizzazione interposto avvenga «mediante rinvio formale recettizio», senza consentire alcuna possibilità di variante al legislatore provinciale, neppure attraverso il ricorso al principio pattizio largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario quando quest'ultimo intende riconoscere alcune peculiarità del sistema regionale, meritevoli di disciplina differenziata da quella statale. Se il sistema contabile provinciale non è stato totalmente sottratto ad una differente regolazione, l'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia di interessi finanziari unitari riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ed agli altri parametri inderogabili. Questi ultimi si integrano in modo sincretico nel concetto di armonizzazione dei bilanci pubblici così da operare, nel giudizio di costituzionalità, «non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011» (sentenza n. 184 del 2016). Ed è appunto questo il caso della disposizione in esame, la quale capovolge la regola unitaria secondo cui il sistema contabile e lo schema di bilancio degli enti locali provinciali e dei loro enti ed organismi strumentali devono essere conformi al d.lgs. n. 118 del 2011 e non alla legge provinciale di settore. [...] l'autonomia degli enti territoriali nella materia dell'espressione finanziaria e contabile viene circoscritta, ma non certo eliminata, perché sopravvive nella più elevata prospettiva del “rapporto di mandato elettorale” tra amministratori ed

amministrati. È stato, infatti, precisato che «le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi. Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità. Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità. Pertanto, la peculiarità del sistema contabile [provinciale] mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo» (sentenza n. 184 del 2016; in senso conforme, con riguardo alla Regione autonoma Sardegna, sentenza n. 6 del 2017)".

La medesima sentenza n. 80 ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3, della sopravvenuta (in corso di giudizio di costituzionalità) legge provinciale n. 25 del 2016. I commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge prov. n. 25 del 2016 riproducono sostanzialmente il contenuto dell'art. 2 e dell'art. 4, commi 1 e 4, della legge prov. n. 17 del 2015. Di talché la dichiarazione di illegittimità delle norme nella formulazione originaria è stata estesa anche a quelle successive (sentenza n. 178 del 2013).

8.2.4. I principi e le regole contabili

8.2.4.1. La trasparenza del bilancio e il contrasto all'abuso della "tecnicità contabile" – Auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 247 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, proposte dalle Regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, e dalle Province autonome, dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016, che nel modificare la legge n. 243 del 2012 (c.d. legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), ha introdotto all'art. 9 il comma 1-*bis*. La disposizione di nuova introduzione prevede che «Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali». Le censure, motivate dall'intento di salvaguardare la disponibilità dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato secondo le rispettive discipline, lamentano un'indebita intrusione negli equilibri finanziari dell'ente territoriale, attraverso l'alterazione di un istituto nato per la mera esposizione contabile delle diacronie inerenti alla gestione di competenza e di cassa dei programmi aventi valenza pluriennale. La Corte, però, esclude il preteso significato ablativo delle disposizioni impugnate, le quali

invece sono suscettibili di una diversa interpretazione. A conclusione dell'ampio percorso argomentativo (ivi, nella voce *La legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio e l'introduzione per gli anni 2017-2019 del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa*) la Corte rivolge al legislatore un invito alla trasparenza divulgativa: "Questa Corte non ignora il pericolo che l'accentuarsi della complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria possa determinare effetti non in linea con il dettato costituzionale e creare delle zone d'ombra in grado di rendere ardua la giustiziabilità di disposizioni non conformi a Costituzione. In ogni caso, è concreto il rischio che un tale modo di legiferare pregiudichi la trasparenza in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrative. Proprio a tutela del corretto esercizio del mandato elettorale questa Corte ha affermato che «Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. [...] Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega al venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità» (sentenza n. 184 del 2016). La necessità di assicurare un profilo divulgativo delle finalità perseguite e dei contenuti normativi riguarda anche lo Stato e detto profilo deve sempre corredare la tecnica degli enunciati in subjecta materia, per rappresentare in modo comprensibile «le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate» (ancora sentenza n. 184 del 2016). In relazione al concreto pericolo di reiterazione di situazioni di problematica compatibilità della legislazione in materia finanziaria con il dettato costituzionale, è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della "tecnicalità contabile" finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza".

8.2.4.2. La procedura di approvazione del bilancio di previsione degli enti locali

La sentenza n. **80** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., dell'art. 3 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, il quale detta una disciplina in materia di programmazione difforme dalla disciplina del d.lgs. n. 118 del 2011, e segnatamente dal «principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio» di cui all'allegato n. 4/1 del d.lgs. n. 118 del 2011, che contiene una regolamentazione articolata ed organica di detta materia. La difformità riguarda la possibilità per gli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano di derogare, attraverso l'accordo fra il Presidente della Provincia e la rappresentanza unitaria dei comuni (di cui agli artt. 81 del d.P.R. n. 670 del 1972, e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992), al termine per l'approvazione del bilancio di previsione, fissato dalla norma interposta alla data del 31 dicembre. La Corte ha ritenuto che nel caso di specie «la deroga al termine generale previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011 non costituisce uno scostamento meramente formale poiché «la norma interposta – pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci – per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (sentenza n. 184 del 2016)".

8.2.4.3. I regolamenti di contabilità degli enti locali

La sentenza n. **80** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., dei commi 1 e 4 dell'art. 4 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, che demanda agli enti locali una potestà regolamentare che differisce da quanto previsto dall'art. 152 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 6), lettere *a*) e *b*), del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale dovrebbe costituire l'unica disciplina di riferimento per assicurare unitarietà ed uniformità. Il comma 1 dispone che: «Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dalla presente legge, dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, con modalità organizzative corrispondenti alle proprie caratteristiche, ferme restando le disposizioni previste dalla presente legge» ed il comma 4 che «I regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della presente legge e della relativa normativa regionale, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, con eccezione delle sottoelencate norme, le quali non si applicano qualora il regolamento di contabilità dell'ente rechi una differente disciplina». Per contro, l'art. 4, comma 1, della legge provinciale n. 17 del 2015 dispone che ciascun ente locale provinciale applica i principi contabili stabiliti dalla legge provinciale e che rimangono ferme le disposizioni previste dalla legge provinciale per assicurare l'unitarietà e l'uniformità del sistema finanziario e contabile; l'art. 4, comma 4, della medesima legge, invece, prevede che i regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della legge provinciale, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile, e prevede ipotesi di potestà regolamentare degli enti locali diverse da quelle previste dal d.lgs. n. 118 del 2011. La Corte conclude che «dal confronto tra le norme impugnate e le disposizioni interposte appare evidente come la Provincia autonoma sostituisca, di fatto, il riferimento all'art. 152 con quello alla legge provinciale, anziché ribadire – conformemente a quanto precisato da questa Corte (sentenze n. 6 del 2017 e n. 184 del 2016) – l'inderogabilità del principio di armonizzazione e la possibilità di applicare la legge provinciale e la potestà regolamentare degli enti locali nei margini consentiti dal legislatore statale. Ciò senza contare che anche le fattispecie rimesse alla potestà normativa secondaria dell'ente locale sono parzialmente diverse da quelle previste dalla norma interposta».

La medesima sentenza n. 80 ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3, della sopravvenuta (in corso di giudizio di costituzionalità) legge provinciale n. 25 del 2016. I commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge prov. n. 25 del 2016 riproducono sostanzialmente il contenuto dell'art. 2 e dell'art. 4, commi 1 e 4, della legge prov. n. 17 del 2015. Di talché la dichiarazione di illegittimità delle norme nella formulazione originaria è stata estesa anche a quelle successive (sentenza n. 178 del 2013).

8.2.4.4. La disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio

La sentenza n. **80** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., dell'art. 7, comma 4, della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, il quale disciplina la redazione del bilancio in contrasto con gli artt. 151 e 162 del d.lgs. n. 267 del 2000 (come modificati dall'art. 74, comma 1, numeri 5) e 11), del d.lgs. n. 118 del 2011), prevedendo eccezioni non contemplate nella normativa statale di riferimento. Dette eccezioni consistono in un rinvio al successivo art. 37, comma 1, della medesima legge provinciale, che contempla fattispecie di riconoscimento di debito diverse e più ampie di quelle tassativamente previste per gli enti locali dall'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000. In tal modo, la norma censurata si discosta dai principi dell'armonizzazione, peraltro invadendo altre materie riservate allo Stato: «... questa Corte ha già avuto modo di precisare che non può essere disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione (nel caso di specie alla Provincia autonoma di Bolzano). La fattispecie del riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio non rientra, tuttavia, nella pluralità di prerogative che vanno dall'esercizio dell'autonomia organizzativa e finanziaria, alla salvaguardia dei propri equilibri finanziari e della programmazione, alle modalità di declinazione delle regole di volta in volta emanate a livello statale in tema di coordinamento della finanza pubblica e neppure è ascrivibile agli strumenti di governo e di indirizzo dell'attività dell'amministrazione, elementi che consentirebbero di disciplinare il riconoscimento stesso senza travalicare i limiti esterni costituiti dalla legislazione statale ed europea in tema di vincoli finanziari (in tal senso, sentenza n. 184 del 2016). Al contrario, la disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio attiene certamente a finalità connesse all'armonizzazione, al coordinamento della finanza pubblica e all'ordinamento civile. In particolare, per quel che riguarda l'armonizzazione dei bilanci pubblici, non può

essere consentito che l'eccezionale immissione in bilancio di spese irrualmente ordinate sia disciplinata in modo differenziato dagli altri enti locali; per quanto riguarda il coordinamento della finanza pubblica, è evidente come una disposizione di più ampia applicazione, come quella provinciale, consenta di espandere indebitamente la spesa dei comuni insistenti sul territorio provinciale secondo moduli diversi da quelli degli altri enti locali; infine, per quanto concerne l'ordinamento civile, la disposizione in questione comporta una vera e propria invasione della competenza esclusiva del legislatore statale perché introduce, nelle fattispecie costitutive di obbligazioni passive degli enti provinciali, ipotesi negoziali non previste dal legislatore statale. Non a caso, il riconoscimento del debito è disciplinato nell'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale opera in regime di specialità rispetto alle norme civilistiche che prevedono la legittimazione a contrarre e le procedure contrattuali delle amministrazioni pubbliche". Infine, la Corte dichiara in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, della stessa legge provinciale per la stretta connessione funzionale con la norma impugnata e dichiarata illegittima. La medesima sentenza n. 80 ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della sopravvenuta (in corso di giudizio di costituzionalità) legge provinciale n. 25 del 2016. L'art. 8, comma 1, della legge prov. n. 25 del 2016, in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio, riproduce specularmente l'art. 37, comma 1, della legge prov. n. 17 del 2015. Di talché la dichiarazione di illegittimità delle norme nella formulazione originaria è stata estesa anche a quelle successive (sentenza n. 178 del 2013).

8.2.4.5. Il termine per l'adozione del documento di programmazione

La sentenza n. **80** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dell'art. 8 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, che, nel disciplinare il documento unico di programmazione, indica un termine difforme per l'adozione del documento di programmazione rispetto a quello previsto dall'art. 74, comma 1, numero 5), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 151 del d.lgs. 267 del 2000. In particolare, la norma provinciale prevede che il documento unico di programmazione viene presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di ciascun anno per le conseguenti deliberazioni anziché entro il 31 luglio, come previsto dalla disposizione statale.

La medesima sentenza n. 80 ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della sopravvenuta (in corso di giudizio di costituzionalità) legge provinciale n. 25 del 2016. L'art. 3 riproduce in modo pedissequo il contenuto degli artt. 8 e 17 dell'abrogata legge prov. n. 17 del 2015. Di talché la dichiarazione di illegittimità delle norme nella formulazione originaria è stata estesa anche a quelle successive (sentenza n. 178 del 2013).

8.2.4.6. La disciplina dei fondi di riserva

La sentenza n. **80** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011. Secondo il Governo ricorrente la norma provinciale disciplinando il fondo di riserva anche in relazione all'organo competente a disporre l'utilizzo, sarebbe in contrasto con l'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, che lascia all'ente solo la regolamentazione delle modalità e dei limiti di prelievo. La Corte respinge la censura poiché la disposizione richiamata dal ricorrente – l'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011 – è inconfidente in quanto disciplina i fondi di riserva delle regioni e non quelli degli enti locali, regolati, invece, dall'art. 167 del d.lgs. n. 267 del 2000.

8.2.4.7. La disciplina del piano esecutivo di gestione (PEG)

La sentenza n. **80** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dell'art. 14 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, che, disciplinando il piano esecutivo di gestione (PEG) e le sue variazioni in contrasto con l'art. 74, comma 1, numero 18), del d.lgs. n. 118 del 2011, che modifica l'art. 169 del d.lgs. n. 267 del 2000, consente ai comuni di popolazione inferiore ai 10.000 abitanti di evitare la predisposizione del PEG. L'evocato art. 74, comma 1, numero 18), prevede la deroga solo per gli enti locali con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, limite che deve essere applicato anche agli enti locali appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano. Ciò posto, la Corte illustra il funzionamento e la finalità del PEG: "Successivamente all'approvazione del bilancio annuale da parte del Consiglio comunale, la Giunta, attraverso la redazione del PEG, suddivide il bilancio (del quale il piano esecutivo di gestione costituisce peraltro un'analitica rappresentazione) in partite di entrata e di spesa relative agli obiettivi da raggiungere, assegnando ciascun obiettivo ai responsabili dei servizi competenti, secondo l'organizzazione autonomamente fissata

dall'ente territoriale. Costituendo un documento nel quale viene a concretizzarsi, dal punto di vista attuativo-gestionale, l'indirizzo politico dell'ente locale, il PEG assume la qualità di strumento di raccordo tra l'organo politico ed i funzionari preposti, definito per ampiezza e contenuto (obiettivi da raggiungere, dotazioni da impiegare, relativa tempistica) e commisurato ai fattori reali e potenziali (cambiamenti organizzativi, legislativi ecc.) incidenti sul piano operativo, di modo che risulti più immediata l'individuazione delle relative responsabilità". Risalta, dunque, la *ratio* della diversa e più rigorosa delimitazione demografica dell'esenzione da parte della norma statale rispetto a quella provinciale impugnata: essa trova ragione nelle specifiche dimensioni amministrative dei destinatari della facoltà, di regola caratterizzate da una dotazione burocratica talmente limitata da rendere sostanzialmente irrilevante la scansione analitica degli obiettivi in relazione alle singole competenze ed alle conseguenti responsabilità gestorie. Osserva, infine, la Corte che l'indefettibilità della redazione del PEG non lede l'autonomia dell'ente locale, ed in particolare quella organizzativa, perché esso è costruito "a matrice" sull'organizzazione dell'ente senza creare alcuna preclusione o predefinitone dei moduli operativi che l'ente stesso, nella sua autonomia, può darsi.

La medesima sentenza n. 80 ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della sopravvenuta (in corso di giudizio di costituzionalità) legge provinciale n. 25 del 2016. L'art. 4, comma 1, della legge prov. n. 25 del 2016 riproduce specularmente la formulazione dell'art. 14, comma 3, della legge prov. n. 17 del 2015. Di talché la dichiarazione di illegittimità delle norme nella formulazione originaria è stata estesa anche a quelle successive (sentenza n. 178 del 2013).

8.2.4.8. I termini per la predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati

La sentenza n. 80 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 174 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, numero 22), del d.lgs. n. 118 del 2011 - dell'art. 15 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, il quale, nei commi 1 e 3, prevede per la presentazione dello schema di bilancio finanziario e del documento unico di programmazione nonché per la deliberazione del bilancio di previsione la possibilità di termini diversi da quelli stabiliti dal d.lgs. n. 118 del 2011, da individuarsi mediante accordi ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. n. 670 del 1972, e successive modifiche, e dell'art. 18 del d.lgs. n. 268 del 1992. La Corte motiva rinviando alle considerazioni svolte in ordine all'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della medesima legge provinciale: "la deroga al termine generale previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011 non costituisce uno scostamento meramente formale poiché «la norma interposta – pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci – per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (sentenza n. 184 del 2016)".

8.2.4.9. L'allegazione di documenti al bilancio di previsione

La sentenza n. 80 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011. Secondo il Governo ricorrente la norma, che concede ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti una facoltà derogatoria in materia di allegazione di documenti al bilancio di previsione, sarebbe in contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede, tra l'altro, l'obbligo, per gli enti locali, di allegazione al bilancio del prospetto delle spese previste per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali e del prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle regioni. La Corte, però, respinge la censura "perché il successivo comma 10 del medesimo art. 11 prevede una eccezione, in termini di facoltatività, assolutamente speculare a quella della norma provinciale impugnata. Si tratta, in sostanza, di un recepimento formale della disposizione statale come prescritto dall'art. 79, comma 4-*octies* del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, introdotto dall'art. 1, comma 407, lettera e), numero 4), della legge n. 190 del 2014".

8.2.4.10. L'autorizzazione dell'esercizio provvisorio

La sentenza n. **80** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in relazione all'art. 74, comma 1, numero 12), del d.lgs. n. 118 del 2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 126 del 2014, che modifica l'art. 163 del d.lgs. n. 267 del 2000 - dell'art. 17 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, nella parte in cui prevede che l'esercizio provvisorio è autorizzato con accordo tra il Presidente della Provincia ed una rappresentanza del comune, mentre la norma statale dispone che «L'esercizio provvisorio è autorizzato con legge o con decreto del Ministro dell'interno che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 151, primo comma, differisce il termine di approvazione del bilancio, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomia locale, in presenza di motivate esigenze». La Corte motiva rinviando alle considerazioni svolte in ordine all'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della medesima legge provinciale: “la deroga al termine generale previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011 non costituisce uno scostamento meramente formale poiché «la norma interposta – pur contenuta nel decreto di armonizzazione dei bilanci – per effetto delle strette interrelazioni tra i principi costituzionali coinvolti è servente al coordinamento della finanza pubblica, dal momento che la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei» (sentenza n. 184 del 2016)”.

La medesima sentenza n. 80 ha anche dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della sopravvenuta (in corso di giudizio di costituzionalità) legge provinciale n. 25 del 2016. L'art. 3 riproduce in modo pedissequo il contenuto degli artt. 8 e 17 dell'abrogata legge prov. n. 17 del 2015. Di talché la dichiarazione di illegittimità delle norme nella formulazione originaria è stata estesa anche a quelle successive (sentenza n. 178 del 2013).

8.2.4.11. Le variazioni al bilancio di previsione

La sentenza n. **80** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. in relazione all'art. 74, comma 1, numero 23), del d.lgs. n. 118 del 2011, che ha modificato l'art. 175 del d.lgs. 267 del 2000 - dell'art. 18 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015, in quanto la disposizione, disciplinando le variazioni al bilancio di previsione, si sarebbe dovuta limitare all'individuazione dei soggetti competenti e delle procedure amministrative afferenti all'adozione delle variazioni di bilancio, lasciando del tutto inalterate le fattispecie consentite dal d.lgs. n. 118 del 2011. Al contrario, la norma provinciale individua casistiche diverse, ingenerando dubbi applicativi che possono riverberarsi sull'uniformità delle risultanze dei bilanci.

8.2.4.12. La determinazione delle risorse impegnate (nel caso della riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi del PAC)

La sentenza n. **143** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 117, primo comma, 118 Cost., 33 del regolamento CE n. 1083/2006, 4, 5, 6 e 16 dello statuto speciale nonché 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, nei quali è disciplinata la ricognizione, ad opera delle amministrazioni titolari di interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), delle risorse del Fondo di rotazione non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati ed è affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione e la loro nuova destinazione a misure di decontribuzione in favore dei datori di lavoro privati operanti nelle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna. Premessa l'incongruità del richiamo alla sentenza n. 13 del 2017 (che, con riferimento alla sola Regione Umbria, ha giudicato irragionevole il differimento del termine originariamente previsto per valutare come non impegnate le risorse oggetto di riprogrammazione), la Corte ha precisato che la questione verte “sull'estensione delle risorse da ritenere impegnate”. L'esplicito riferimento “a quelle non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti” ha indotto a ritenere che il legislatore abbia preso in considerazione “una fase successiva alla mera programmazione” senza che “necessariamente debba essersi già perfezionato l'impegno di spesa propriamente detto”. Il comma 109 “sembra definire una nozione d'impegno in realtà riconducibile alla prenotazione d'impegno (o pre-impegno)”, ben espressa dai principi contabili di cui al

d.lgs. n. 118 del 2011 e, in generale, dalla disciplina di contabilità pubblica. Non saranno così disponibili, ai fini della nuova destinazione, le risorse vincolate al completamento dell'intervento come scandito dal cronoprogramma (ad esempio, le somme necessarie al collaudo di un'opera programmata e già in fase realizzativa, sebbene ancora non definitivamente impegnate). Nei limiti indicati l'intervento legislativo, incidente su "fondi su cui lo Stato può legittimamente agire", non è risultato irragionevole né lesivo dei principi di affidamento e certezza del diritto poiché l'assenza d'impegni giuridicamente vincolanti sulle risorse ne rende legittima la sottrazione alle Regioni e la loro destinazione a finalità d'interesse generale. La subordinazione della nuova programmazione all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE costituisce poi una mera condizione di efficacia del nuovo utilizzo delle risorse alla luce dei profili di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato. Infine, le norme impugnate non sono state ritenute in contrasto con l'autonomia amministrativa regionale poiché la semplice circostanza della riduzione, con legge statale, delle disponibilità finanziarie messe dallo Stato a disposizione delle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale; infatti, "la legge statale può nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché (...) non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale" (sentenza n. 138 del 1999). Un simile squilibrio non è emerso dalla prospettazione della ricorrente, venendo perciò a mancare quella "sufficiente dimostrazione del pregiudizio arrecato alle funzioni regionali richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale" (sentenze nn. 29 del 2016, 239 del 2015, 26 del 2014, 97 del 2013, 241 del 2012, 145 del 2008, 256 del 2007, 437 del 2001).

8.2.4.13. La distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento

La sentenza n. **151** ha deciso varie questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento ad alcune norme dello statuto della Regione siciliana e relative norme di attuazione, nonché con riferimento ad alcuni parametri costituzionali, dell'art. 1, commi 685, 688 e 689, della legge n. 208 del 2015 che prevede una serie di disposizioni relative a stanziamenti di risorse a favore della Regione. La Corte, in primo luogo, ha dichiarato non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale del comma 685 che, nell'attribuire alla Regione siciliana l'importo di 900 milioni di euro per l'anno 2016, non farebbe un chiaro riferimento alla procedura prescritta dall'art. 43 dello statuto siciliano per procedere all'adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto. Per la Corte, infatti, non sussiste la lamentata lesione dell'autonomia differenziata della Regione, in quanto la mancanza di un espresso richiamo della norma statutaria non può essere in alcun modo intesa come espressione della volontà di fare eccezione ad una disciplina di rango costituzionale. La Corte ha dichiarato, poi, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 689, della legge n. 208 del 2015, che stabilisce il recupero all'erario, attraverso un maggiore accantonamento nei confronti della Regione siciliana, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, di 9,9 milioni di euro per il 2016, 14,8 milioni di euro per il 2017, 18,2 milioni di euro per il 2018 e 21,2 milioni di euro a decorrere dal 2019. Al riguardo, la Corte ha ricordato, in via preliminare, il consolidato orientamento in base al quale "di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale [...], in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 82 del 2015, nonché, *ex multis*, sentenza n. 62 del 2017)". Ha, altresì, ricordato "la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento, affermando la legittimità di quest'ultimo, poiché, mentre attraverso la riserva, lo Stato sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione ai tributi erariali che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare specifiche finalità, per mezzo dell'accantonamento le poste attive che spettano alla Regione, in forza degli statuti e della normativa di attuazione, permangono nella titolarità della stessa, ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità" (sentenze n. 127 del 2016, n. 82 e n. 77 del 2015). Facendo applicazione dei suddetti principi, la Corte ha pertanto concluso per la legittimità della pretesa dello Stato che, in quanto integrante un accantonamento, costituisce il mezzo procedurale adeguato per anticipare l'adempimento in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Infine, è stata ritenuta non fondata anche la censura relativa alla durata asseritamente indeterminata dell'accantonamento dopo il 2019 in quanto la natura stessa del debito comporta un termine implicito, collegato alla scadenza dei titoli emessi per la provvista finanziaria della somma di 900 milioni di euro anticipata alla Regione.

8.2.4.14. L'istituto del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario (un caso di utilizzo elusivo della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale - Regione Sardegna)

La sentenza n. 6 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011, dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2016 di approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e del bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018. La disposizione impugnata evidenzia che il bilancio risulta approvato con una differenza tra entrate e spese di competenza di euro 31.553.438,75, che costituisce "disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata". La censura del Governo si appunta sull'utilizzo dell'istituto del disavanzo tecnico senza una correlata successiva copertura all'interno della stessa legge regionale cui appartiene la norma impugnata. Preliminarmente, la Corte illustra la disciplina e la natura dell'istituto del "disavanzo tecnico", da inquadrarsi nella riforma della contabilità degli enti territoriali contenuta nel d.lgs. n. 118 del 2011, finalizzata all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (sul punto si veda in: La pubblica amministrazione – La finanza pubblica - L'istituto del "disavanzo tecnico", quale eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, di stretta interpretazione e applicazione). Ciò posto, riassume le questioni secondo il seguente ordine logico: a) se la normativa disegnata in materia dal d.lgs. n. 118 del 2011 sia essa stessa – con riguardo all'istituto del disavanzo tecnico – conforme all'art. 81, terzo comma, Cost.; b) se la Regione si sia effettivamente discostata dalla norma interposta invocata; c) se l'eventuale scostamento abbia comportato una lesione del richiamato art. 81, terzo comma, Cost. Quanto alla questione sub a), inerente alla conformità della disciplina del disavanzo tecnico all'art. 81, terzo comma, Cost., la Corte afferma che essa può essere risolta in senso positivo solo attraverso una stretta interpretazione della norma interposta invocata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in base alla quale la regola contenuta nel comma 13 dell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 va intesa non come un mero raffronto numerico tra componenti contabili, bensì come un documento analiticamente corredato dall'elenco delle singole poste interessate, dalle relative ragioni giuridiche e dalla scadenza delle singole obbligazioni (sul punto si veda la voce L'istituto del "disavanzo tecnico", quale eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, di stretta interpretazione e applicazione, cit.). Per quel che concerne l'erronea applicazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118 del 2011 da parte della Regione autonoma Sardegna (questione sub b), la Corte afferma che "essa non costituisce un mero vizio formale dell'esposizione contabile, ma risulta strumentale ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81, terzo comma, Cost. Infatti la Regione, dopo aver ignorato l'assenza dei presupposti normativi (dimostrazione della eccedenza dei residui reimputati – corredati dalla prova di esistenza del credito e della scadenza – rispetto alla somma dei residui passivi e del fondo pluriennale vincolato) per l'applicazione del disavanzo tecnico, ha rinviato ad imprecisati esercizi successivi la copertura dello stesso, facendo riferimento – con generica espressione – a residui «eccedenti». Ciò, tra l'altro, senza individuare gli estremi dei pretesi crediti e delle relative ragioni giuridiche e temporali in grado di giustificarne l'impiego diacronico". Specificamente sulla copertura con rinvio ad esercizi futuri, la Corte ricorda di aver già affermato – sempre con riguardo alla Regione autonoma Sardegna – che «l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991). [...] È per questo che l'art. 81, quarto [ora terzo] comma, della Costituzione, 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. In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri, lede il suddetto principio costituzionale [...]. Un siffatto sistema di copertura mediante crediti non ancora venuti a scadenza contraddice peraltro la stessa definizione di "accertamento dell'entrata", poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di percepire nell'esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro» (sentenza n. 213 del 2008)". Infine (questione sub c), la Corte afferma che la norma impugnata risulta costituzionalmente illegittima anche in riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, Cost., indipendentemente dalla violazione della norma interposta precedentemente esaminata. La violazione consiste nell'aver consentito di impegnare le spese in misura superiore al complesso delle entrate relative all'esercizio 2016. Infine, la Corte - in considerazione dell'inscindibile connessione esistente tra la norma impugnata e la struttura dei bilanci annuale e pluriennale - estende in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 all'intera legge reg. Sardegna n. 6 del 2016, "nelle parti in cui: applica al bilancio

2016 l'istituto del disavanzo tecnico; consente di impegnare somme eccedenti per euro 31.553.438,75 rispetto alle risorse effettivamente disponibili; non prevede l'individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze che dovrebbero compensare tali operazioni (in senso conforme, sul riflesso invalidante di singole poste nei confronti dell'intero bilancio, sentenze n. 279 del 2016, n. 266 e n. 250 del 2013)". Dispone, altresì - in base al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, il quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013) - che la Regione Sardegna «assuma appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per il riequilibrio del bilancio 2016 e del successivo biennio, nei termini precedentemente individuati (in senso conforme, sentenze nn. 266 e 250 del 2013)".

8.2.4.15. La legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio e l'introduzione per gli anni 2017-2019 del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa (Regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Province autonome)

La sentenza n. 247 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, proposte dalle Regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, e dalle Province autonome, dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016, che nel modificare la legge n. 243 del 2012 (c.d. legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), ha introdotto all'art. 9 il comma 1-*bis*. La disposizione di nuova introduzione prevede che «Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali». Le questioni prospettate sono così riassunte in relazione ai tre diversi periodi di cui si compone la norma impugnata: "A) il primo periodo avrebbe l'effetto indiretto di "espropriare" l'avanzo di amministrazione all'ente territoriale che lo ha realizzato per acquisirlo a obiettivi di finanza pubblica da realizzare in ambito regionale; B) il secondo e il terzo periodo, attraverso uno strumentale collegamento con lo schema di bilancio armonizzato, impedirebbero la naturale utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, trasformandolo di fatto in un indebito contributo dell'ente territoriale agli obiettivi di finanza pubblica". Le censure, dunque – motivate dall'intento di salvaguardare la disponibilità dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato secondo le rispettive discipline – lamentano un'indebita intrusione negli equilibri finanziari dell'ente territoriale, attraverso l'alterazione di un istituto nato per la mera esposizione contabile delle diacronie inerenti alla gestione di competenza e di cassa dei programmi aventi valenza pluriennale. La Corte, però, esclude il preteso significato ablativo delle disposizioni impuginate, le quali invece sono suscettibili di una diversa interpretazione.

Con riguardo alla questione sub A), riferita al primo periodo, la Corte esclude – in base ad una interpretazione adeguatrice - che la norma impugnata impedisca di utilizzare l'avanzo di amministrazione "libero", al netto dei fondi vincolati, accantonati e destinati di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011. Esso, una volta accertato nelle forme di legge, è nella disponibilità dell'ente che lo realizza e non può essere oggetto di "prelievo forzoso" attraverso indirette prescrizioni tecniche. Infatti, argomenta la Corte, "gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell'ente titolare dell'avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l'ente può destinare l'avanzo all'incremento degli spazi finanziari regionali. Ove, viceversa, tale opzione solidaristica non sia ritenuta utile dall'ente titolare dell'avanzo, in capo allo stesso permane la disponibilità del suo impiego". La Corte fonda la sua interpretazione su consolidati principi in materia di bilancio: 1) il principio della previa copertura (in base al quale le sentenze n. 279 del 2016, n. 250 e n. 266 del 2013 e n. 192 del 2012 hanno dichiarato costituzionalmente illegittima l'applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione regionale), di cui il primo periodo dell'art. 1 costituisce mero corollario, poiché all'inizio dell'esercizio finanziario il risultato di quello precedente non può essere accertato nelle forme di legge; 2) il principio (espresso nell'art. 5, comma 2,

lettera c, della legge cost. n. 1 del 2012) secondo cui la contribuzione dell'avanzo in favore delle esigenze della finanza pubblica allargata richiede necessari requisiti e presupposti: a) la previa quantificazione; b) la proporzionalità rispetto alle condizioni economico-finanziarie dell'ente assoggettato; c) il puntuale collegamento alla manovra di finanza pubblica realizzata dallo Stato (sentenze n. 188 del 2016, n. 155 e n. 19 del 2015). Al riguardo la Corte ribadisce che una determinazione unilaterale dello Stato, comunque provvisoria, di tale contribuzione è ammissibile solo quando la tempistica della manovra di finanza pubblica non consenta un previo contraddittorio e una piena concertazione con le autonomie interessate (sentenza n. 19 del 2015); e che tale straordinaria misura deve essere prevista in modo chiaro, trasparente, imparziale e proporzionato al fine di consentire che i sacrifici siano equamente ripartiti tra le comunità territoriali interessate e che gli amministratori di dette comunità abbiano riferimenti attendibili per l'ottimale impiego delle risorse effettivamente a disposizione dopo l'eventuale conferimento del contributo. Nel caso di specie, non ricorrono le condizioni descritte in quanto "l'impiego dell'avanzo quale contributo ai vincoli di finanza pubblica (...) sarebbe intrinsecamente contrario anche ai principi di eguaglianza e proporzionalità nella determinazione del sacrificio posto a carico dei singoli enti, poiché la sua dimensione sarebbe del tutto casuale e legata all'episodico concatenarsi delle varie dinamiche dei singoli bilanci. Sotto tale profilo sarebbe altresì irragionevole, perché verrebbe a costituire una immotivata penalizzazione finanziaria per le gestioni virtuose, atteso che la realizzazione di un risultato positivo – salvo il caso di gravi carenze nella prestazione dei servizi alla collettività – è di regola indice di una condotta virtuosa dell'ente territoriale. Vi è, infine, un ulteriore e decisivo elemento interpretativo che si ricava direttamente dalla vigente formulazione dell'art. 97 Cost. (...) Invero, la disposizione costituzionale prevede, dopo la riforma, che per tutte le pubbliche amministrazioni l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa. La seconda parte del primo comma di tale articolo contempla poi la partecipazione delle amministrazioni stesse alla «sostenibilità del debito pubblico» (tra le altre, sentenza n. 60 del 2013). In relazione alla fattispecie in esame non è possibile, per i motivi precedentemente esposti, configurare la norma impugnata come un contributo alla sostenibilità. Rimane, invece, ai fini interpretativi di tale disposizione, un doveroso riferimento alla prima parte del primo comma dell'art. 97 Cost., poiché il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di «equilibrio dei bilanci». Nell'articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri – la materia finanziaria è "viva" e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva –, quello che viene in rilievo nel presente ragionamento, cioè l'equilibrio di bilancio *ex post*, corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario. E tuttavia il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività. Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità".

Anche la questione sub B), riferita al secondo e terzo periodo dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, inerente all'utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, è dichiarata non fondata nei sensi di cui in motivazione. Le censure riguardano la pretesa illegittimità delle limitazioni previste dalla norma impugnata all'utilizzazione, a partire dall'esercizio 2017, delle risorse già destinate negli esercizi precedenti al finanziamento delle spese programmate e – a tal fine – inserite nel fondo pluriennale vincolato. Tali limitazioni farebbero sì che il fondo pluriennale vincolato, anziché funzionare come garanzia conservativa di risorse non erogate ma vincolate nel fine, subirebbe un'eterogeneità strumentale agli equilibri della finanza pubblica allargata, provocando una scoperta sopravveniente di iniziative già approvate e un conseguente squilibrio per il bilancio dell'ente territoriale. Tuttavia, la Corte offre una lettura alternativa, costituzionalmente orientata, secondo cui le disposizioni impugnate non alterano la struttura e la gestione temporale del fondo pluriennale vincolato, sicché accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale. Le disposizioni, se correttamente lette, hanno la finalità di aggregazione macroeconomica, e non incidono sulla piena facoltà di gestire *secundum legem* il fondo pluriennale vincolato. La Corte fonda la sua interpretazione sulla base di alcuni convergenti elementi ermeneutici: 1) il principio della cosiddetta "competenza rinforzata" (d.lgs. n. 118 del 2011, allegato 1, punto 16), al quale si ricollega la *ratio* dell'istituto del fondo pluriennale vincolato, che assicura l'impostazione

diacronica degli accertamenti, degli impegni e delle correlate transazioni finanziarie, con la finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali; 2) la complessità della nozione di equilibrio finanziario nella nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost., la cui prima parte riguarda gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale. Illustra la Corte: “in riferimento all’ambito nazionale e a quello dell’Unione europea, (...) gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell’intera finanza pubblica allargata, sono ontologicamente diversi da quelli prescritti per le pubbliche amministrazioni *uti singulae*. Questi ultimi si configurano sostanzialmente come situazione dinamica di bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci, mentre i primi sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono *pro quota* attraverso regole chiare e predefinite in relazione all’andamento dei cicli economici e alla situazione del debito pubblico. Il primo precetto si sostanzia nel divieto – per ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell’equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l’attuazione concreta delle politiche di bilancio. Il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari. Oltre ai canoni di ragionevolezza, la contribuzione deve essere improntata a trasparenza, proporzionalità e previa quantificazione. Ciò con particolare riguardo agli enti territoriali la cui autonomia finanziaria può subire limitazioni, ma nel rispetto dei principi costituzionali e in particolare di quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione. Le disposizioni impugnate non possiedono connotati idonei alla loro qualificazione nei termini precedentemente precisati, dal momento che non contengono previsione, stima, quantificazione e modalità della pretesa contribuzione agli obiettivi di finanza pubblica”; 3) i precetti di copertura e di equilibrio contenuti nell’art. 81 Cost., secondo cui il bilancio non può considerarsi in equilibrio in assenza di copertura delle spese impegnate e degli oneri derivanti da obbligazioni già perfezionate, e la copertura avviene attraverso l’accantonamento e il conseguente vincolo giuridico posto su cespiti appropriati. Il vincolo autorizzatorio all’esecuzione di tali spese non può essere rimosso *ex lege* e la copertura della spesa deve essere previa e costante dal momento dell’autorizzazione fino a quello dell’erogazione; 4) i principi del diritto europeo, rilevanti attraverso l’art. 117, primo comma, Cost. (art. 114 del TFUE, direttiva europea n. 2000/35/CE recepita dal d.lgs. n. 231 del 2002, direttiva europea n. 2011/7/UE recepita dal d.lgs. n. 192 del 2012), in tema di contrasto al fenomeno del ritardo nei pagamenti afferenti alle transazioni commerciali, considerati dall’Unione europea come causa di gravi pregiudizi per la gestione finanziaria delle singole imprese, in quanto ne compromettono competitività e redditività. Le disposizioni impugnate non possono essere interpretate, a pena di insanabile incoerenza, nel senso della possibilità di utilizzare il fondo pluriennale vincolato alle scadenze e per gli importi programmati; 5) la puntuale regolazione del concorso della Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome agli oneri del debito pubblico, disciplinata dallo statuto della Regione, nel Titolo VI (come modificato con le leggi n. 191 del 2009, e n. 190 del 2014, adottate sulla base di specifici accordi in virtù dell’art. 104 dello statuto). Sul punto, già la sentenza n. 237 del 2017 aveva ritenuto che la misura e la modalità del concorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico non possono che essere quelli stabiliti dalle norme statutarie.

8.2.4.16. La legge rinforzata di cui alle leggi n. 243 del 2012 e n. 164 del 2016 (Regione Friuli-Venezia Giulia)

La sentenza n. 252 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, che modifica l’art. 10, comma 3, della legge n. 243 del 2012, promossa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 48, 49, 51, 52 dello statuto e all’art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., in relazione all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Il testo originario del comma 3, dell’art. 10 stabiliva: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l’anno di riferimento, l’equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall’articolo 9, comma 1, lettera *a*). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all’articolo 9, comma

1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione». Il nuovo testo dell'art. 10, comma 3, della legge n. 243 del 2012, prevede: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione». La ricorrente prospettava che la novella, nel vincolare ad intese l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, violasse l'autonomia finanziaria e l'autonomia politica dell'ente, in quanto comportava la perdita di disponibilità delle riserve di amministrazione e quindi una loro sostanziale espropriazione. La Corte ha disatteso tale lettura, alla luce del contesto scaturito dalla riforma. Infatti, le intese previste costituiscono lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale. Ciò evidentemente impone di mettere in relazione quegli enti che, grazie alle loro riserve di amministrazione, hanno la disponibilità di "spazi finanziari", secondo l'espressione tecnica usata nel d.P.C.m. adottato ai sensi del citato comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 e quegli enti che tali spazi chiedono di utilizzare per spese di investimento da coprire con il ricorso all'indebitamento; indebitamento che viene così neutralizzato nel bilancio complessivo degli enti in questione. Afferma la Corte: "In questo quadro la soluzione adottata dal legislatore costituisce il punto di equilibrio fra le esigenze della riforma e il rispetto delle autonomie finanziarie, come conformate dalla riforma stessa. Difatti, se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare".

8.2.5. Il concorso regionale al risanamento finanziario

8.2.5.1. Il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica (legge di stabilità 2016)

La sentenza n. 154 ha dichiarato la non fondatezza di numerose questioni proposte da Regioni a statuto speciale e da Regioni ordinarie in relazione art. 1, commi 680, 681 e 682 della legge di stabilità 2016, concernente il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica. Nella versione vigente al momento della proposizione dei ricorsi, il censurato art. 1, comma 680, determina il concorso delle Regioni e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, fissandone la misura per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019. Demanda poi ai medesimi enti, in sede di autoordinamento, il raggiungimento di un accordo sulla definizione degli ambiti di riduzione di spesa e dei relativi importi, e stabilisce che tale accordo è da recepire con intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno. Prevede, inoltre, per il caso di mancata intesa, la definizione unilaterale da parte dello Stato dei rispettivi contributi – con riferimento anche alla popolazione residente e al prodotto interno lordo (PIL) – e la rideterminazione dei livelli di finanziamento degli ambiti individuati e delle modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, dovendosi tener conto anche delle risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Ancora, il comma 680 ribadisce l'obbligo di assicurare il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza e fa salva la necessità di raggiungere un'intesa con ciascuna delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale. Il comma 681, per parte sua, conferma anche per l'anno 2019 il precedente contributo previsto dall'art. 46, comma 6, del d. l. n. 66 del 2014. Il comma 682 detta esclusivamente prescrizioni di carattere procedurale, in particolare disciplinando *ex novo*, per gli anni successivi al 2015, i termini per la conclusione delle intese relative al riparto dei contributi alla finanza pubblica. La Corte preliminarmente evidenzia una novità della legge di stabilità 2016: "il contributo introdotto dal comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 si aggiunge a quelli già previsti da precedenti manovre finanziarie. Tali precedenti manovre, tuttavia, hanno sempre tenuto distinte le disposizioni dedicate alle Regioni a statuto ordinario, da quelle specificamente destinate a disciplinare il contributo imposto alle autonomie speciali. Il comma 680, invece, regola unitariamente il concorso al risanamento della finanza pubblica per l'intero comparto regionale. Proprio a causa della mancata distinzione tra misure relative alle autonomie regionali ordinarie e misure riservate alle autonomie speciali, le varie disposizioni contenute nel comma in questione

restituiscono un quadro complessivo che deve essere oggetto di interpretazione non meramente letterale, ma sistematica. In particolare (...) le disposizioni genericamente riferibili a tutte le Regioni e alle Province autonome – volte ad evidenziare il coinvolgimento dell'intero settore regionale nell'obiettivo di risanamento dei conti pubblici – devono essere armonizzate con quelle riferite specificamente alle autonomie speciali, che delineano per queste ultime un regime peculiare, alla luce delle forme e condizioni particolari di autonomia garantite alle Regioni speciali dall'art. 116 Cost. Ma, al tempo stesso, è necessario temperare tale peculiare regime con la chiara volontà legislativa di coinvolgere tutti gli enti regionali nelle procedure volte alla ripartizione dei contributi alla finanza pubblica". Ciò posto, si esaminano di seguito le censure prospettate dalle autonomie speciali.

Non fondate sono le censure avanzate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia: a) Il quarto periodo del comma 680, che si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, dal momento che il rispetto dei LEA sarebbe già compreso nella definizione e nel riparto del contributo previsto dal primo periodo del comma 680 (non impugnato), né i commi da 400 a 417 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 prevederebbero alcuna eventuale rideterminazione di tali livelli, sicché il significato della previsione resterebbe «indefinito», con conseguente «complessiva incongruità della disposizione». Afferma la Corte: «la censura non coglie nel segno, in quanto il «rispetto dei livelli essenziali di assistenza» contemplato nella seconda parte del primo periodo del comma 680 riveste un significato precettivo diverso da quello ricavabile dalla differente espressione («assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato») contenuta nel quarto periodo: nel primo caso, il richiamo è funzionale ad indirizzare la concertazione rimessa, in prima battuta, alle Regioni in sede di autoordinamento, e dunque soltanto a fornire un criterio di valutazione per la formulazione di proposte volte ad individuare gli ambiti di spesa (ed i relativi importi) sui quali far gravare il contributo; nel secondo caso, la norma impone di garantire il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza una volta che essi siano stati «eventualmente» rideterminati per effetto dei risparmi di spesa connessi all'attuazione del concorso finanziario imposto agli enti del livello di governo regionale»; b) Il quinto periodo del comma 680, sarebbe lesivo del principio di eguaglianza – per trattamento deteriore rispetto a quello riconosciuto alle autonomie della Regione Trentino-Alto Adige - in quanto avrebbe omesso di stabilire che, anche in relazione alla ricorrente, l'attuazione del comma 680 debba avvenire nei termini dell'accordo stipulato con lo Stato in data 23 ottobre 2014. La questione non è fondata, alla luce del diverso contenuto degli accordi oggetto di comparazione. Infatti, solo l'accordo tra Stato e autonomie della Regione Trentino-Alto Adige esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto. Come, da ultimo, ricostruito nella sentenza n. 28 del 2016, le Province autonome di Trento e di Bolzano godono di una condizione di autonomia oggettivamente differente rispetto a quella del Friuli-Venezia Giulia, in riferimento alle richieste statali di concorso al risanamento dei conti pubblici. Tale accordo, infatti, non subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato.

Parimenti non fondate sono le questioni sollevate dalla Regione autonoma Sardegna: a) l'intero comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nel prevedere un nuovo contributo alla finanza pubblica, per il triennio 2017-2019, imporrebbe un sacrificio economico, non solo particolarmente elevato, ma anche per un importo non modificabile. La previsione violerebbe l'accordo stipulato con lo Stato, in data 21 luglio 2014, nonché il principio della regolazione pattizia di cui allo statuto speciale di autonomia. La Corte dichiara la censura priva di fondamento, all'esito di una lettura sistematica dei primi tre periodi del comma 680. Infatti, la determinazione unilaterale del concorso finanziario contenuta nella prima parte del primo periodo del comma 680 deve essere letta in connessione alla disposizione prevista nel terzo periodo, secondo cui «[f]ermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse». In tal modo, la disposizione risulta conforme ai principi che regolano i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, i quali consentono allo Stato di imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto speciale, quantificando, come nella specie, l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato (sentenza n. 19 del 2015); b) infondata è anche la censura di violazione del principio di transitorietà, in quanto la nuova misura di contenimento introdotta dalla prima parte del primo periodo del comma 680 è destinata ad operare in un arco temporale limitato e, dunque, nel perdurante rispetto del canone della transitorietà; c) non fondato appare anche il profilo di censura basato

sulla presunta equiparazione delle Regioni ad autonomia speciale a quelle ordinarie, tutte asseritamente coinvolte a pari titolo, in sede di autoordinamento, nella determinazione degli ambiti sui quali far gravare le riduzioni di spesa (e dei relativi importi): una determinazione che, ad avviso della ricorrente, avrebbe efficacia vincolante anche per le autonomie speciali, e le renderebbe esse stesse soggette, inoltre, al potere sostitutivo statale. La censura viene rigettata in quanto dalla lettura congiunta dei primi tre periodi del comma 680 risulta che le autonomie speciali sono richieste di partecipare alle riunioni in autoordinamento con le Regioni a statuto ordinario, ma esse non sono automaticamente vincolate alle decisioni assunte in quella sede, poiché «il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse» (terzo periodo del comma 680). Inoltre, le autonomie speciali potrebbero rifiutare di prestare l'assenso all'intesa e non sono soggette all'intervento sostitutivo statale. La Corte, nel dichiarare non fondata la censura, aggiunge un biasimo per le autonomie speciali, anche alla luce delle prassi disponibili con riferimento al caso di specie, in quanto la mancata partecipazione all'autoordinamento (testualmente riferito a tutte le Regioni), l'assenza di disponibilità alle successive intese bilaterali con lo Stato, nonché il diniego d'intesa sul documento concernente il contributo alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2017, costituiscono comportamenti non ispirati al dovere di collaborazione e discussione; d) non fondata è la questione relativa al comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 per l'asserita violazione dell'accordo stipulato con lo Stato il 21 luglio 2014 (recepito dall'art. 42, commi da 9 a 13, del d.l. n. 133 del 2014), che avrebbe comportato contestualmente la lesione del principio di leale collaborazione, dell'autonomia economico-finanziaria della Regione, del principio di ragionevolezza, del principio di eguaglianza e di affidamento, quest'ultimo tutelato, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., anche dagli artt. 6 e 13 della CEDU. Tutte le censure vengono respinte in quanto l'accordo concluso tra lo Stato e la Regione Sardegna va ascritto al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento. Ciò esclude la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Non è, infatti, coerente con il carattere dinamico del coordinamento finanziario impedire alla legislazione statale di introdurre – fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali – nuovi contributi alla finanza pubblica, ove non espressamente esclusi dagli accordi stipulati. La volontà manifestata in sede negoziale non comporta una rinuncia, da parte dello Stato, al successivo esercizio della propria potestà di coordinamento finanziario. D'altra parte, l'accordo concluso tra lo Stato e la Regione Sardegna non esclude la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento dei conti pubblici, fermo restando, ovviamente, il vincolo del metodo pattizio, garantito, nella specie, dal terzo periodo del comma 680; e) quanto alla censura secondo cui l'imposizione del nuovo contributo al risanamento della finanza pubblica avrebbe reso impossibile l'esercizio delle funzioni regionali – con la quale la Regione Sardegna, in sostanza, ripropone la condizione di «emergenza finanziaria» che sarebbe stata riconosciuta dalla stessa Corte nelle sentenze n. 95 del 2013, n. 99 e n. 118 del 2012 provocata soprattutto dall'inerzia dello Stato nel dare esecuzione alle previsioni di cui all'art. 8 dello statuto speciale – la Corte afferma che la ricorrente non ha adeguatamente assolto all'onere su di essa gravante (*ex plurimis*, e tra le più recenti, sentenze n. 205, n. 151, n. 127 e n. 65 del 2016) di provare l'impossibilità di esercitare le suddette funzioni; f) parimenti non fondata, infine, è la questione promossa con riferimento all'art. 136 Cost. A giudizio della ricorrente, le sentenze n. 95 del 2013, n. 99 e n. 118 del 2012 con le quali la Corte ha scrutinato la cosiddetta “vertenza entrate” avrebbero «accertato e dichiarato che lo Stato aveva e ha un preciso e specifico obbligo giuridico di definire consensualmente con la Regione il regime dei loro rapporti economico-finanziari»: un obbligo giuridico, dunque, al quale lo Stato non potrebbe sottrarsi, sicché, una volta concluso l'accordo in data 21 luglio 2014, non sarebbe possibile ignorarne le clausole, pena la violazione del giudicato costituzionale. La Corte riconosce che non vi è stata alcuna violazione, da parte dello Stato, del citato accordo, il quale non escludeva affatto la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento finanziario, purché fosse rispettato il metodo pattizio (nella specie garantito con la previsione di apposite intese da concludere con tutte le autonomie speciali, inclusa la Regione Sardegna).

Quanto alla censura prospettata dalla Regione siciliana concernente l'asserita violazione del principio di leale collaborazione e del metodo pattizio, di cui all'art. 43 dello statuto, la Corte ne esclude la fondatezza, giacché la precisa disposizione del terzo periodo del comma 680 prevede il raggiungimento di un'intesa con ciascuno degli enti ad autonomia differenziata. Infine, viene rigettata anche la censura relativa all'impossibilità, conseguente all'imposizione del contributo contestato, di attendere alle proprie funzioni, in quanto la Regione siciliana non ha fornito alcuna prova di ciò.

8.2.5.2. Il concorso delle Regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico (Provincia di Trento e Regione Trentino-Alto Adige)

La sentenza n. 237 ha dichiarato non fondate quattro questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 164 del 2016, che ha modificato l'art. 12 della legge n. 243 del 2012, prospettate in via principale da più Regioni. L'art. 12, inserito nel Capo IV della legge (dedicato all'«Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico»), disciplina il «Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico». La nuova disciplina, come modificata dalla disposizione impugnata, prevede: «[I]e regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» (art. 4, comma 1, lettera a); «[f]ermo restando quanto previsto dall'articolo 9, comma 5, gli enti di cui al comma 1, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico, concorrono alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge» (art. 4, comma 1, lettera b). Inoltre, l'art. 4, comma 1, lettera c), ha abrogato l'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 2014, stabiliva: «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto della quota di entrate proprie di ciascun ente influenzata dall'andamento del ciclo economico. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro trenta giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato». La Corte, preliminarmente, precisa che i commi 1 e 2 del vigente art. 12 della legge n. 243 del 2012 disciplinano lo stesso fenomeno, di talché il concorso alla «sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» (comma 1) si traduce nel concorso alla «riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» (comma 2), in coerenza con la disposizione previgente nella quale il concorso alla sostenibilità del debito si traduceva nella riduzione del debito statale, tramite un contributo al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Tutto ciò premesso, si descrivono di seguito la seconda e la terza questione, entrambe sollevate dalla Provincia di Trento e dalla Regione Trentino-Alto Adige.

La seconda questione concerne la possibilità che le autonomie speciali predette concorrano alla riduzione del debito pubblico «attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato secondo modalità definite con legge dello Stato», o se ciò sia precluso dall'art. 79 dello Statuto speciale e dall'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, disposizioni che, secondo le ricorrenti, già regolerebbero il concorso della Regione e delle Province alla riduzione del debito pubblico. La Corte dichiara la questione non fondata, nei sensi di cui in motivazione, in quanto, in base al criterio dell'interpretazione adeguatrice, la disposizione censurata deve essere letta nel senso che essa non incide sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate. Afferma la Corte: «Come noto, l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dispone che «[I]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)». In base al comma 2, le norme di attuazione devono tener conto, principalmente, della «dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva» e «delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri». Tale disposizione è stata attuata, per le autonomie del Trentino-Alto Adige, non tramite nuove norme di attuazione, ma direttamente mediante la modifica della parte finanziaria dello Statuto con le leggi ordinarie «rinforzate» 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e n. 190 del 2014, adottate sulla base di specifici accordi, in virtù dell'art. 104 dello Statuto speciale. La

normativa così introdotta ha previsto versamenti da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, riduzioni di entrate e assunzione di ulteriori competenze (si vedano le diverse disposizioni dell'art. 79 dello Statuto speciale e l'art. 1, comma 408, della legge n. 190 del 2014). Più precisamente, il concorso della Regione e delle Province autonome agli oneri del debito pubblico è regolato: per gli anni 2014-2017 dall'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014; per gli anni 2018-2022 dall'art. 79, comma 4-bis, dello Statuto speciale, in attuazione di quanto previsto dall'Accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014 (punto 12, primo periodo, anche con riferimento al punto 5); per gli anni successivi al 2022 dall'art. 79, comma 4-ter, dello Statuto speciale. Che i commi 4-bis e 4-ter dell'art. 79 abbiano ad oggetto il concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico, collegandosi all'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, è confermato dal confronto tra quanto da essi disposto e il punto 12 dell'Accordo (da leggere in combinato con il punto 5) e dal riferimento operato dallo stesso comma 4-ter alla «variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni». I citati commi 4-bis e 4-ter dell'art. 79 dello Statuto speciale hanno rango costituzionale e su questo stesso piano va posto anche l'art. 1, comma 410, della legge n. 190 del 2014, essendo stato approvato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale, come risulta espressamente dall'art. 1, comma 406, della legge n. 190 del 2014. Poiché queste disposizioni sono successive alla legge costituzionale n. 1 del 2012 e regolano specificamente il concorso della Regione autonoma e delle Province autonome al pagamento degli oneri del debito pubblico, si deve ritenere che l'art. 4 della legge n. 164 del 2016, non potendo discostarsi dalle prime, in quanto di rango subordinato, debba essere inteso, in base al criterio dell'interpretazione adeguatrice, nel senso che esso non incide sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate. In base a tale interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, la legge ordinaria prevista dall'art. 12 della legge n. 243 del 2012 non potrà dunque introdurre diverse e ulteriori forme di contributo della Regione e delle Province. Che questo debba essere il significato dell'art. 4 della legge n. 164 del 2016 risulta confermato anche da altre due disposizioni dell'art. 79 dello Statuto speciale, che espressamente affermano il carattere esaustivo degli obblighi e dei concorsi previsti dalle norme speciali concernenti la Regione autonoma e le Province autonome e ammettono ulteriori contributi solo in casi ed entro limiti determinati (sentenza n. 154 del 2017). La prima è l'art. 79, comma 4, primo periodo – anch'essa successiva alla legge costituzionale n. 1 del 2012 – che espressamente esclude l'applicabilità alla Regione, alle Province e agli enti appartenenti al sistema territoriale regionale di meccanismi di concorso alla riduzione del debito pubblico tramite versamenti a un fondo statale (segnatamente esclude che siano loro applicabili disposizioni statali che prevedono «obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo»). La seconda è l'art. 79, comma 4-septies, dello Statuto speciale, che fa salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi a carico della Regione e delle Province, previsti a decorrere dal 2018, «per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei predetti contributi stessi», subordina contributi di importo superiore all'accordo con la Regione e le Province e condiziona a limiti rigorosi (una percentuale non superiore al 10 per cento e un periodo limitato) incrementi di contributo per eventuali manovre straordinarie necessarie per assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico».

La terza questione concerne l'art. 4, comma 1, lettera b). Le ricorrenti ritenevano la disposizione lesiva del principio di leale collaborazione, per aver sostituito la procedura amministrativa concertata (diventa tale per effetto della sentenza n. 88 del 2014) con l'atto legislativo, non essendo il principio di leale collaborazione riferibile alla funzione legislativa. La Corte dichiara la questione non fondata così argomentando: «La questione ricalca quella decisa dalla sentenza n. 250 del 2015. Anche in quel caso le Regioni ricorrenti avevano contestato la previsione di un intervento legislativo unilaterale dello Stato, in sostituzione della determinazione amministrativa definita tramite accordo precedentemente prevista. Questa Corte ha dichiarato la questione non fondata, osservando che «le ricorrenti sembrano configurare una sorta di riserva costituzionale di procedimento amministrativo concertato, aperto alla partecipazione dei diversi livelli di governo interessati dal coordinamento finanziario, ma a tale prospettazione deve replicarsi che, né le norme invocate come parametro, né la giurisprudenza costituzionale sorreggono tale tesi»».

8.2.6. Le clausole di salvaguardia

8.2.6.1. La funzione della clausola

“...occorre ricordare che questa Corte (sentenza n. 154 del 2017) ha già avuto modo di chiarire e ribadire, proprio in riferimento alla clausola di cui al citato art. 1, comma 992, il principio secondo cui «l’illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (da ultimo, sentenze n. 40 e n. 1 del 2016, n. 156 e n. 77 del 2015)». Come è stato ancor più di recente chiarito (sentenza n. 191 del 2017, sempre a proposito del citato art. 1, comma 992), «[l]’operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale (fra le tante, sentenza n. 40 del 2016). Si deve dunque verificare, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l’effetto di neutralizzare la portata della clausola generale». Dunque, la presenza della clausola di salvaguardia non consente di per sé di ritenere infondate le questioni, ma impone di verificare se le singole e specifiche disposizioni censurate si rivolgano espressamente alle autonomie speciali, così da neutralizzare la portata della clausola generale, per poi valutarne nel merito la eventuale lesività”. Così la sentenza n. **231**.

“Posta a presidio delle prerogative regionali e provinciali statutarie e di attuazione statutaria, tale clausola, come più volte ribadito da questa Corte (fra le tante, sentenze n. 23 del 2014 e n. 241 del 2012), riveste la funzione di limite per l’applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implica che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. [...] L’operatività delle clausole di salvaguardia deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale (fra le tante, sentenza n. 40 del 2016). Si deve dunque verificare, con riguardo alle singole disposizioni impugnate, se esse si rivolgano espressamente anche agli enti dotati di autonomia speciale, con l’effetto di neutralizzare la portata della clausola generale. La non applicabilità delle disposizioni di legge statale lesive delle prerogative delle autonomie speciali assume una declinazione diversa a seconda che il contrasto si risolva nell’invasione di una sfera di competenza dell’ente autonomo, al di fuori dei casi di intreccio con competenze statali. Con riguardo alle Province autonome di Trento e di Bolzano, sono le stesse norme di attuazione, e in particolare l’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, a porre a carico degli enti autonomi un generale obbligo di adeguamento a «principi e norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato», il cui mancato rispetto costituisce vizio di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali o provinciali. Un peculiare obbligo di adeguamento si è delineato con riguardo alle misure di contenimento della spesa pubblica, definite dalle leggi di stabilità in vista del perseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, anche alla luce dei vincoli derivanti dall’adesione all’Unione europea. Infatti, questa Corte ha più volte riconosciuto che le autonomie speciali, nonostante siano titolari di autonomia finanziaria, devono comunque assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, al fine di garantire la sostenibilità del sistema nel quale esse stesse sono incluse (fra le tante, sentenza n. 19 del 2015). La tutela dell’unità economica della Repubblica assume a tale riguardo rilievo preponderante e si affianca all’obbligo di prevenire squilibri di bilancio, con specifico riferimento all’andamento dei conti pubblici degli enti a ordinamento particolare (fra le tante, sentenza n. 39 del 2014). Una clausola di salvaguardia di portata generale, come quella racchiusa nella legge di stabilità 2016, impone comunque il rispetto delle prerogative statutarie, sia sostanziali sia procedurali, degli enti dotati di autonomia speciale. In definitiva, sia nell’imporre, in termini generali, il rispetto dello statuto e delle norme di attuazione statutaria, sia nell’imporre modalità procedurali specifiche previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione, essa obbliga gli enti in questione a conformarsi ai medesimi vincoli, o nell’esercizio di proprie competenze legislative (art. 2 d.lgs. n. 266 del 1992, richiamato dall’art. 79, quarto comma, del d.P.R. n. 670 del 1972) o secondo modalità procedurali dominate dal principio consensualistico”. Così la sentenza n. **191**.

8.2.6.2. L'applicazione della clausola

i) Il contenimento della spesa relativa al trattamento accessorio del personale

La sentenza n. **191** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse con riferimento a plurimi parametri statutari e costituzionali dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, in virtù del quale, a decorrere dal 1° gennaio 2016, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 non avrebbero potuto superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 e avrebbero dovuto subire una automatica riduzione, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale che avrebbe potuto essere reclutato alla stregua della normativa vigente. Preliminarmente la Corte ha ricordato che i limiti ai trattamenti accessori del personale rappresentano una delle due grandi parti in cui si suddivide il trattamento economico del personale pubblico (sentenza n. 215 del 2012) e sono da ricondursi ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 61 del 2014), attribuiti alla competenza concorrente. Ha, poi, ribadito che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, applicabili anche alle autonomie speciali (sentenza n. 156 del 2015), devono essere resi operativi secondo le modalità prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione dello statuto, in quanto le disposizioni statali, nei casi in cui non sono direttamente applicabili, si rivolgono alle Province autonome «mediatamente» e si pongono come fonte di un «vincolo comportamentale» (sentenza n. 141 del 2015). Nel caso di specie, in forza della clausola di salvaguardia prevista dall' art. 1, comma 992, della medesima legge, «deve essere dunque esclusa l'immediata applicazione delle disposizioni statali e si deve affermare che sussiste un obbligo di adeguamento della Provincia, nei limiti e con le modalità tracciate dalla normativa statutaria e attuativa dello statuto». Infatti, la suddetta clausola è posta a presidio delle prerogative regionali e provinciali statutarie e di attuazione statutaria e, come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (fra le tante, sentenze n. 23 del 2014 e n. 241 del 2012), «riveste la funzione di limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implica che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione».

ii) Il d.P.C.m. sui criteri di determinazione degli oneri per i rinnovi contrattuali

La sentenza n. **191** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento a plurimi parametri statutari e costituzionali dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dell'art. 1, commi 469, secondo periodo, e 470, della legge n. 208 del 2015 che per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale e per il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale demandano a un dPCM, «su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», la fissazione dei criteri di determinazione degli «oneri per i rinnovi contrattuali per il triennio 2016-2018, nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» (art. 1, comma 469, primo periodo). La Corte ha evidenziato che le norme impugnate non fanno riferimento testuale e specifico alle Province autonome, che sarebbe stato incompatibile con la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 1, comma 992, della medesima legge (sentenze n. 40 del 2016 e n. 156 del 2015). Nel caso di specie, l'operatività della suddetta clausola, con il suo ruolo di limite per l'applicazione della normativa statale che contrasti con lo statuto di autonomia e con le relative norme di attuazione, si impone per tutelare le prerogative di autonomia delle Province ricorrenti, in quanto la partecipazione delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica è ispirata al principio dell'accordo, consacrato dagli artt. 79 e 104 dello statuto di autonomia (sentenza n. 28 del 2016). Le norme impugnate – che operano in ambiti nei quali l'autonomia finanziaria si raccorda alla potestà legislativa primaria che compete alle Province autonome in materia di organizzazione degli uffici e del personale (art. 8, numero 1, dello statuto) e alla competenza concorrente in materia di «tutela della salute», fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 371 del 2008) – non sono di per sé applicabili alle Province autonome e devono essere recepite mediante le procedure consensuali delineate dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria.

8.2.7. I controlli

8.2.7.1. Le funzioni del revisore dei conti

La sentenza n. **80** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 66 della legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015 - sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in relazione all'art. 74, comma 1, numero 61), del d.lgs. n. 118 del 2011, che ha modificato l'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000 – nella parte in cui non prevede le funzioni dei revisori dei conti stabilite dal d.lgs. da ultimo menzionato, bensì quelle di vigilanza sugli inventari (comma 1, lettera c) e sui contratti collettivi (lettera g), non contemplate nella disciplina statale. La Corte, nel condividere la tesi della Provincia autonoma, afferma che il compito naturale della revisione contabile, sia negli ordinamenti pubblici che privatistici, è quello di vigilare sulla corrispondenza alla legge ed alle regole contabili ed economiche dei fatti di gestione, come rappresentati in bilancio e nelle scritture contabili e che la vigilanza sulla corretta compilazione degli inventari e quella sulla corrispondenza della spesa del personale ai contratti collettivi è un sindacato ascrivibile alla categoria dei controlli interni di legittimità-regolarità ed alla funzione di revisione contabile. Conclude che in tale prospettiva funzionale, le attribuzioni richiamate nella norma impugnata in aggiunta a quelle previste dall'art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000 fanno ontologicamente parte della revisione contabile, così come delineata dai principi specifici della materia, contenuti nel d.lgs. n. 286 del 1999 e da quelli corrispondenti vigenti in ambito civilistico. Quanto alla censura inerente al mancato inserimento, tra i compiti del revisore, di quello di esprimere pareri sugli strumenti di programmazione economico-finanziaria, sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni, sulle proposte di ricorso all'indebitamento, sulle proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia, e sulle proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali, la Corte afferma che detti adempimenti rientrano tutti nel concetto di «vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione» di cui all'art. 66, comma 1, lettera c), della legge prov. n. 17 del 2015. Detti adempimenti sono, dunque, in astratto ricompresi nella norma regionale impugnata. La Corte così illustra la corretta interpretazione della disposizione impugnata e di quella interposta: «la disposizione impugnata (art. 66 della legge prov. n. 17 del 2015) richiama, come quella interposta (art. 239 del d.lgs. n. 267 del 2000) l'istituto del parere che – con riguardo all'attività dei revisori – può essere definito obbligatorio e non vincolante. Infatti, il controllo interno di regolarità amministrativa e contabile cui appartiene la revisione contabile non è vincolante per le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto, le quali sono comunque di pertinenza dell'organo amministrativo responsabile (art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1999) ma è obbligatorio, come prescritto sia dalla disposizione impugnata (art. 66, comma 2, della legge prov. n. 17 del 2015), sia da quella interposta (art. 239, comma 1-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000) secondo cui «[i] pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione». In buona sostanza, se l'attività degli organi di revisione non può sovrapporsi al potere decisionale dell'ente locale, la segnalazione di violazioni di regole contabili, finanziarie ed economiche e di appropriate prescrizioni per la loro rimozione pone l'ente interessato di fronte alla responsabilità politica ed amministrativa di adottare eventuali decisioni in difformità da tali prescrizioni, che potrebbero comportare ipotesi di consapevole illegittimità od illecito nell'espletamento delle proprie funzioni».

8.2.7.2. Il controllo sugli enti territoriali provinciali: le diverse funzioni della Provincia e della Corte dei conti

La Corte, a margine della sentenza n. **80** – nel respingere una richiesta di trasferimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate sulla legge della Provincia di Bolzano n. 17 del 2015 sulla legge provinciale sopravvenuta n. 25 del 2016 - ricorda precedenti sentenze con cui ha già confutato alcune pretese della Provincia di Bolzano di autoattribuirsi le funzioni di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali provinciali: « In sede di conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato e della Corte dei conti è stato affermato che le funzioni di controllo della Provincia e della Corte dei conti non sono assolutamente fungibili: «Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale

magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenza n. 60 del 2013). Successivamente, in sede di ricorso promosso dallo Stato nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano in ordine a disposizione di analogo tenore, è stato affermato che il controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 nei confronti degli enti locali è di natura generale ed obbligatoria, di talché «I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa. [...] Dunque, l'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 viola gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. e gli artt. 8, 9 e 79 dello statuto speciale e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto sottrae – per acquisirlo alla sfera funzionale della Provincia, in assenza di previsione statutaria – alla Corte dei conti, organo a ciò deputato dal legislatore statale, il sindacato sulla legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali della Provincia autonoma, finalizzato a verificare il rispetto – in detto ambito provinciale – dei limiti e degli equilibri complessivi di finanza pubblica, alla cui attuazione detti enti concorrono» (sentenza n. 40 del 2014)».

8.2.7.3. Il sindacato di legittimità-regolarità sui conti degli enti locali affidato alla Corte dei conti e la vigilanza esercitata dalla Provincia di Bolzano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica

La sentenza n. 228 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lett. e) e terzo, Cost. e dell'art. 79, comma 4-octies, dello Statuto speciale (d.P.R. n. 670 del 1972), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 2016, che in tema di riequilibrio dei bilanci degli enti locali e delle sanzioni per il mancato perseguimento del riequilibrio stesso prevedeva una disciplina differente da quanto statuito nell'art. 193 del TUEL, piuttosto che recepirne il contenuto mediante rinvio formale recettizio. Più in particolare, in caso di mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio previsti dall'art. 193 del TUEL, la normativa provinciale censurata si discostava dalla disciplina statale sia per la mancata previsione dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali, sia per la previsione di nullità delle delibere assunte in violazione della legge provinciale, sanzione di cui non vi è menzione nella disciplina statale. Per la Corte «le suddette varianti non sono costituzionalmente legittime perché (...) il contenuto e gli effetti dell'art. 193 del TUEL si ricollegano a 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. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e

dinamica degli equilibri finanziari ed è per questo che la norma statutaria, concordata in sede di ‘Patto di garanzia’, a sua volta fatto proprio dalla legge n. 190 del 2014, contempla il mero recepimento della norma statale interposta, alla quale, nel caso di specie, il legislatore provinciale non si è attenuto”. La Corte ha, altresì, dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, Cost. l’art. 32, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 2016 che, in materia di controllo dei bilanci pubblici degli enti locali in dissesto, attribuiva alla Provincia autonoma competenze spettanti alla Corte dei conti ai sensi del titolo VIII del d. lgs. n. 267 del 2000. Per la Corte, infatti, nessuna delle funzioni contenute nella citata normativa statale è ascrivibile alle funzioni di cui all’art. 75 dello Statuto speciale, rivendicate dalla Provincia resistente, in quanto “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 in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014”. Al riguardo, la Corte ha ricordato che proprio nei confronti della Provincia stessa, in ipotesi similari (sentenze n. 80 del 2017, n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013) era stato già affermato “che i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci pubblici esulano dal genere dei controlli sulla gestione e, per loro intrinseca natura, non possono essere intestati ad una autonomia speciale” e che questi controlli, a differenza di quelli di natura collaborativa, “hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari”. In altri termini, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, “è esercitato nell’interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale (sentenza n. 40 del 2014)”. La Corte ha concluso evidenziando come la Provincia autonoma di Bolzano ha confuso “la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali – profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (*ex multis*, sentenza n. 425 del 2004) – con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006)”. Pertanto, “acclarato che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del 2014), è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa impadronirsi di tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale (sentenza n. 40 del 2014)”.

8.2.8. I tributi

8.2.8.1. La mancata attuazione del federalismo fiscale

“In tema di federalismo fiscale è stato peraltro rilevato il ritardo del legislatore nell’assicurare «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” (sentenza n. 138 del 1999, nonché, da ultimo, sentenza n. 241 del 2012)» (sentenza n. 97 del 2013)”. Così la sentenza n. 140.

8.2.8.2. Il regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione siciliana

La sentenza n. 140 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 61 e 67, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana, in relazione all’art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana. Le norme censurate dispongono, rispettivamente, una riduzione dell’aliquota dell’imposta regionale sulle attività produttive (IRES) e la deducibilità dall’IRES degli interessi passivi sostenuti dalle imprese di assicurazione e dalle società capogruppo di gruppi assicurativi. Secondo la Regione siciliana tali disposizioni, non previamente concertate con la medesima, produrrebbero delle riduzioni di entrata destinate

a ripercuotersi negativamente anche sul bilancio della ricorrente, in ragione della sua compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista dagli artt. 36 e 37 dello statuto di autonomia e dall'art. 2 delle relative disposizioni di attuazione in materia finanziaria, considerato anche che lo Stato non avrebbe al contempo previsto adeguate misure compensative in favore della Regione. La Corte ricorda i principi già affermati secondo cui, “in ordine alle leggi produttive di una riduzione del gettito di tributi erariali di competenza regionale, (...) lo Stato può legittimamente variare la disciplina dei tributi erariali, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell'ambito della sua sfera di competenza esclusiva, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (*ex multis*, sentenze n. 29 del 2016, n. 89 del 2015, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012 e n. 298 del 2009)”. Aggiunge poi che “«lo statuto di autonomia non assicura alla Regione Siciliana una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 97 del 2013)”. Ciò, tuttavia, non deve comportare una riduzione di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999)”. La dimostrazione della lesività delle rimodulazioni delle entrate tributarie rimane però a carico della Regione ricorrente, la quale deve fornirne prova in concreto, attraverso l'analisi globale delle componenti del proprio bilancio. Nel caso in esame, la ricorrente non ha dimostrato che la riduzione delle risorse fiscali introdotte dalla novella statale e la loro interrelazione con misure di contenimento della spesa abbiano gravemente pregiudicato lo svolgimento delle proprie funzioni. Se è vero che le manovre statali sulla disciplina dei tributi il cui gettito sia di spettanza regionale possono incidere in modo costituzionalmente rilevante sugli equilibri del bilancio delle autonomie territoriali, detta incidenza tuttavia deve essere dimostrata attraverso un raffronto complessivo, su base quantitativa e temporalmente adeguata, tra le risorse disponibili ed il fabbisogno di copertura delle passività, che vanno in scadenza nei pertinenti esercizi.

La sentenza n. **140** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 65 a 69, in combinato disposto con l'art. 1, comma 638, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana, in relazione all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana. Tali disposizioni introducono un'addizionale all'IRES per taluni enti creditizi e finanziari e per la Banca d'Italia. La ricorrente sostiene che – come sarebbe riscontrabile anche dal successivo art. 1, comma 638, della medesima legge n. 208 del 2015 – tale maggior gettito sarebbe stato riservato allo Stato in quanto destinato ad incrementare il finanziamento del Fondo per interventi strutturali di politica economica (FISPE), pur in mancanza di espressa previsione di una specifica destinazione con apposita legge del maggior gettito «[...] alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime», secondo quanto disposto dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965. La Corte, però condivide l'assunto del Governo secondo cui tale normativa non realizza una riserva erariale di gettito tributario. Infatti, né l'art. 1, commi da 65 a 69, dispone in merito alla spettanza del gettito dell'addizionale prevista, né una particolare destinazione di detto gettito è prevista espressamente dall'art. 1, comma 638, pure richiamato dalla ricorrente, dato che esso si limita a variare per gli anni 2016 e 2017 la complessiva consistenza del FISPE. Tale maggior gettito, quindi, andrà utilmente computato ai fini della quota spettante alla Regione siciliana a titolo di compartecipazione ai tributi erariali, secondo le previsioni statutarie.

8.2.8.3. La ripartizione del gettito recuperato attraverso la collaborazione volontaria in materia fiscale (Province autonome)

La sentenza n. **270** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016 e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, promosse dalle Province di Trento e di Bolzano, in riferimento agli artt. 75, 75-bis, 79, 80, 103, 104 e 107 dello statuto speciale, agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 268 del 1992, ed al principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione. L'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, con una inserzione nel testo originario, apre una nuova “finestra temporale” per consentire ai contribuenti di avvalersi dell'istituto della collaborazione volontaria, introducendo, però, talune modifiche di carattere procedurale e relative alla misura delle sanzioni irrogabili, così conferendo all'istituto un carattere di novità rispetto a quanto previsto in origine. Le Province ricorrenti ritengono che la disciplina oggetto d'impugnazione escluda la distribuzione delle quote del gettito recuperate e percepite nei territori provinciali, in applicazione dei criteri stabiliti dallo statuto di autonomia per il riparto delle entrate tributarie. Con

riferimento alla potestà riconosciuta allo Stato di riservare all'erario gettiti di natura tributaria riscossi nel territorio delle due Province autonome, la giurisprudenza costituzionale (pur maturata in relazione alle norme statutarie vigenti prima delle modifiche operate in attuazione del citato accordo del 15 ottobre 2014: sentenze n. 142 del 2012 e n. 182 del 2010) ne ha subordinato la legittimità alla verifica della sussistenza di tutte le condizioni tassativamente individuate dalla normativa statutaria. Tali condizioni sono costituite dal collegamento con l'introduzione di maggiorazioni di aliquote o con l'istituzione di nuovi tributi, il cui gettito sia destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., di nuove specifiche spese di carattere non continuativo e non rientranti nelle materie di competenza della Regione o delle Province. Occorre poi che la misura risulti temporalmente delimitata, con gettito contabilizzato distintamente nel bilancio statale, ferma restando l'inammissibilità di riserve destinate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica. Ciò posto, la Corte ricorda la sentenza n. 66 del 2016, con la quale ha chiarito che, attraverso le procedure di collaborazione volontaria in materia fiscale, introdotte con la legge n. 186 del 2014, i contribuenti possono spontaneamente definire, mediante il versamento di quanto dovuto, anche a titolo di sanzione, le violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto, nonché le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, con riferimento ad attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute anche all'estero. La medesima sentenza n. 66 del 2016 ha constatato che «la disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non determina alcuna maggiorazione di aliquota né una generale modifica dei tributi, trattandosi, a legislazione fiscale sostanzialmente immutata, del gettito tributario originariamente dovuto ed illecitamente sottratto». Orbene la Corte osserva che se le disposizioni denunciate dovessero essere interpretate nel senso di sottrarre alle Province, in tutto o in parte, il gettito ottenuto attraverso la nuova procedura di collaborazione volontaria, esse si porrebbero in contrasto con le disposizioni dell'ordinamento finanziario dettato dallo statuto di autonomia, che tale devoluzione, invece, prevedono *pro quota*. In tal senso, del resto, è orientata la stessa difesa spiegata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale le norme impugnate non configurano «alcuna riserva erariale in senso tecnico».

8.2.8.4. Il tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi

La legge n. 549 del 1995 ha istituito il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, devolvendone il gettito alle Regioni ed alle Province; tale tributo “va considerato statale e non già proprio della Regione [...] senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni [...], né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale” dalla normativa statale (sentenza nn. 412 del 2006, 397 e 335 del 2005). “L'istituzione del tributo, infatti, risponde a finalità ambientali consistenti nel favorire la minore produzione di rifiuti, il recupero dagli stessi di materia prima e di energia, la bonifica di siti contaminati e il recupero di aree degradate, finalità rientranti nella competenza esclusiva dello Stato”. La sentenza n. 121 del 2013 ha chiarito che “osservazioni analoghe valgono per i tributi locali derivati, istituiti e regolati dalla legge statale ed il cui gettito è attribuito agli enti locali. La disciplina di questi tributi – analogamente a quella delle addizionali regionali, istituite con leggi statali, sulle basi imponibili di tributi erariali – è riservata, dunque, alla legge statale, con la conseguenza che, da un lato, il legislatore statale può introdurre norme non solo di principio, ma anche di dettaglio, e, dall'altro, l'intervento del legislatore regionale può integrare detta disciplina solo entro i limiti stabiliti dalla legislazione statale”. Così la sentenza n. 133 che ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e) ed s), e 119, secondo comma, Cost., l'art. 34, commi 1, 7, 12, terzo periodo, e 13, della legge siciliana n. 3 del 2016 che ha regolato in contrasto con la pertinente legislazione statale diversi profili del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi. In particolare, il legislatore regionale ha indebitamente modificato la soggettività passiva del tributo, riferendosi ai soggetti conferitori in discarica dei rifiuti urbani, mentre l'art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995 obbliga al versamento del tributo il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo, salva la rivalsa nei confronti di chi ha effettuato il conferimento dei rifiuti. La normativa scrutinata stabiliva, inoltre, una riduzione del tributo in relazione all'aumento della percentuale di raccolta differenziata, non contemplata dall'art. 3, comma 29, della citata legge statale la quale, pur prevedendo limiti massimi e minimi dell'imposta, “non autorizza ad usare tale possibilità di modulazione per incidere sulla disciplina della raccolta differenziata, le cui modalità di attuazione costituiscono oggetto di specifica disciplina statale” (art. 205 del codice dell'ambiente), “ispirata a rigorosi criteri di tutela ambientale” che la legge regionale ha violato, autorizzando implicitamente un abbassamento dell'impegno dei Comuni al riguardo. Il legislatore siciliano introduceva, poi, una riduzione generalizzata del tributo dal 1° gennaio 2017 per gli scarti, i sovralli e i fanghi anche palabili, mentre l'art. 3, comma 40,

della legge statale contempla la riduzione del tributo solo per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio (sentenza n. 85 del 2017). Ancora, la disciplina regionale escludeva l'addizionale prevista in misura del venti per cento per il mancato raggiungimento della percentuale di raccolta differenziata nei confronti dei Comuni che nell'ultimo triennio, avendo raggiunto almeno il trentacinque per cento di raccolta differenziata, avessero realizzato un incremento anche inferiore a dieci punti percentuali, così ponendosi in contrasto con l'art. 205, commi 3 e 3-*septies*, del codice dell'ambiente che stabiliscono l'esclusione dell'addizionale in presenza di puntuali e diverse condizioni. Infine, la modifica della destinazione del tributo, una quota del quale era indirizzata ai Comuni, per i primi tre anni di applicazione della legge regionale, collideva con l'art. 3, comma 27, della legge n. 549 del 1995, che, nell'escluderne la destinazione alle Province, ha devoluto il relativo gettito a un apposito fondo del bilancio della Regione.

8.2.8.5. Le accise sui carburanti

La sentenza n. **133** ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost., l'art. 49, commi 5 e 7, primo (nei sensi di cui in motivazione) e secondo periodo, della legge siciliana n. 3 del 2016 in materia di accise sui carburanti. Il comma 5, prevedendo la misurazione di temperatura e pressione a carico di soggetti non obbligati ai fini dell'accisa perché detengono prodotto che ha già assolto l'imposta, da una parte, ingenerava l'erroneo convincimento che anche costoro fossero tenuti alla liquidazione dell'imposta, in contrasto con la potestà legislativa statale in materia di sistema tributario e contabile, dall'altra, addossava ad essi un onere amministrativo ingiustificato e lesivo della *par condicio* e quindi della concorrenza. Il comma 7 introduceva il divieto per i depositi commerciali di immissione diretta del carburante nei serbatoi degli automezzi, eccezion fatta per il rifornimento delle macchine strumentali all'agricoltura, utilizzando l'espressione "oli minerali" e non "prodotti energetici". Invero, la direttiva n. 2003/96/CE, attuata dal d.lgs. n. 26 del 2007, ha sostituito, per i prodotti sottoposti ad accisa, la categoria degli oli minerali con quella più estesa dei prodotti energetici. Quanto all'esercizio da parte del titolare di deposito commerciale dell'attività di rifornimento di prodotti energetici denaturati (quelli per le macchine agricole), esso alterava la disciplina dell'accisa, "delineata sul presupposto della distinzione tra le due attività", e comportava una differenziazione tra depositi commerciali di prodotti energetici e depositi commerciali di prodotti energetici denaturati, priva di base nella disciplina statale.

8.2.8.6. La tassa di circolazione forfettaria per le auto d'epoca

La tassa automobilistica "non è qualificabile come tributo proprio della Regione, ma rientra nella competenza esclusiva dello Stato, e, dunque, la Regione – cui il legislatore ha solo attribuito il gettito della tassa, l'attività di riscossione e un limitato potere di variazione dell'importo – non può disporre esenzioni" (sentenze nn. 242 e 199 del 2016). Così la sentenza n. **133** che ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119, secondo comma, Cost., l'art. 50, commi 1, 2, 3 e 6, della legge siciliana n. 3 del 2016 relativo alla tassazione delle auto d'epoca. In particolare, il comma 1 vincolava il beneficio del pagamento della tassa di circolazione forfettaria, a decorrere dal compimento del trentesimo anno dalla costruzione dei veicoli, all'iscrizione nei registri degli enti certificatori, contrastando con i commi 1 e 4 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, che prevedono l'esclusione della tassa per i veicoli ultratrentennali, salvo quelli adibiti ad uso professionale, e l'assoggettamento, in caso di utilizzazione sulla pubblica strada, ad una tassa di circolazione forfettaria annua, senza ulteriori condizioni. I commi 2 e 3 introducevano per i veicoli di particolare interesse storico o collezionistico, che avessero compiuto venti anni dalla data di costruzione, una tassa automobilistica forfettaria, mentre la sopravvenuta legislazione statale (art. 1, comma 666, della legge n. 190 del 2014) ha stabilito che per i veicoli ultraventennali la tassa vada assolta nelle misure ordinarie. Infine, il comma 6 concedeva l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica a una serie di veicoli più ampia di quella prevista dall'art. 17 del d.P.R. n. 39 del 1953.

Capitolo IV
La Repubblica, l'ordinamento europeo, il sistema CEDU
e il diritto internazionale
Sezione I
Diritto interno e diritto europeo (comunitario)

1. Il primato del diritto dell'Unione (fondato sul principio di leale cooperazione e sul reciproco rispetto e assistenza) e la salvezza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale

“Il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione è un dato acquisito nella giurisprudenza di questa Corte, ai sensi dell'art. 11 Cost.; questa stessa giurisprudenza ha altresì costantemente affermato che l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia. Qualora si verificasse il caso, sommamente improbabile, che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venga meno, sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi (sentenze n. 232 del 1989, n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973). Non vi è inoltre dubbio che il principio di legalità in materia penale esprima un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso portata retroattiva. Tale principio è formulato dall'art. 25, secondo comma, Cost., per il quale «Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso». Se l'applicazione dell'art. 325 del TFUE comportasse l'ingresso nell'ordinamento giuridico di una regola contraria al principio di legalità in materia penale, come ipotizzano i rimettenti, questa Corte avrebbe il dovere di impedirlo” [...] “In base all'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, i rapporti tra Unione e Stati membri sono definiti in forza del principio di leale cooperazione, che implica reciproco rispetto e assistenza. Ciò comporta che le parti siano unite nella diversità. Non vi sarebbe rispetto se le ragioni dell'unità pretendessero di cancellare il nucleo stesso dei valori su cui si regge lo Stato membro. E non vi sarebbe neppure se la difesa della diversità eccedesse quel nucleo giungendo ad ostacolare la costruzione del futuro di pace, fondato su valori comuni, di cui parla il preambolo della Carta di Nizza. Il primato del diritto dell'Unione non esprime una mera articolazione tecnica del sistema delle fonti nazionali e sovranazionali. Esso riflette piuttosto il convincimento che l'obiettivo della unità, nell'ambito di un ordinamento che assicura la pace e la giustizia tra le Nazioni, giustifica una rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali. Al contempo la legittimazione (art. 11 della Costituzione italiana) e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 del TUE) nascono dalla sua capacità di includere il tasso di diversità minimo, ma necessario per preservare la identità nazionale insita nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4, paragrafo 2, del TUE). In caso contrario i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri. Queste considerazioni sono sempre state alla base dell'azione, sia di questa Corte, quando ha rinvenuto nell'art. 11 Cost. la chiave di volta dell'ordinamento europeo, sia della Corte di giustizia, quando, precorrendo l'art. 6, paragrafo 3, del TUE, ha incorporato nel diritto dell'Unione le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Ne consegue, in linea di principio, che il diritto dell'Unione, e le sentenze della Corte di giustizia che ne specificano il significato ai fini di un'uniforme applicazione, non possono interpretarsi nel senso di imporre allo Stato membro la rinuncia ai principi supremi del suo ordine costituzionale. Naturalmente, la Corte di giustizia non è sollevata dal compito di definire il campo di applicazione del diritto dell'Unione, né può essere ulteriormente gravata dall'onere di valutare nel dettaglio se esso sia compatibile con l'identità costituzionale di ciascun Stato

membro. È perciò ragionevole attendersi che, nei casi in cui tale valutazione sia di non immediata evidenza, il giudice europeo provveda a stabilire il significato della normativa dell'Unione, rimettendo alle autorità nazionali la verifica ultima circa l'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento nazionale. Compete poi a ciascuno di questi ordinamenti stabilire a chi spetti tale verifica. La Costituzione della Repubblica italiana, a tale proposito, la rimette in via esclusiva a questa Corte, e bene hanno perciò fatto i rimettenti a investirla del problema, sollevando una questione di legittimità costituzionale". Così l'ordinanza n. **24**, che ha rinviato, in via pregiudiziale, alla Corte di Giustizia la soluzione di tre quesiti sull'interpretazione dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, del medesimo Trattato, resa dalla sentenza Taricco della medesima Corte di giustizia.

2. La divisione dei poteri e il principio di legalità penale nello Stato di diritto della tradizione continentale

"...Inoltre questa Corte osserva che la sentenza resa in causa Taricco ha escluso l'incompatibilità della regola lì affermata rispetto all'art. 49 della Carta di Nizza con riguardo al solo divieto di retroattività, mentre non ha esaminato l'altro profilo proprio del principio di legalità, ovvero la necessità che la norma relativa al regime di punibilità sia sufficientemente determinata. È questa un'esigenza comune alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, presente anche nel sistema di tutela della CEDU, e come tale incarna un principio generale del diritto dell'Unione (si veda la già citata sentenza 12 dicembre 1996, in cause C-74/95 e C-129/95). Anche se si dovesse ritenere che la prescrizione ha natura processuale, o che comunque può essere regolata anche da una normativa posteriore alla commissione del reato, ugualmente resterebbe il principio che l'attività del giudice chiamato ad applicarla deve dipendere da disposizioni legali sufficientemente determinate. In questo principio si coglie un tratto costitutivo degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri di civil law. Essi non affidano al giudice il potere di creare un regime legale penale, in luogo di quello realizzato dalla legge approvata dal Parlamento, e in ogni caso ripudiano l'idea che i tribunali penali siano incaricati di raggiungere uno scopo, pur legalmente predefinito, senza che la legge specifichi con quali mezzi e in quali limiti ciò possa avvenire. Il largo consenso diffuso tra gli Stati membri su tale principio cardine della divisione dei poteri induce a ritenere che l'art. 49 della Carta di Nizza abbia identica portata, ai sensi dell'art. 52, paragrafo 4, della medesima Carta. Tuttavia, l'art. 325 del TFUE, pur formulando un obbligo di risultato chiaro e incondizionato, secondo quanto precisato dalla Corte di giustizia, omette di indicare con sufficiente analiticità il percorso che il giudice penale è tenuto a seguire per conseguire lo scopo. In questo modo però si potrebbe permettere al potere giudiziario di disfarsi, in linea potenziale, di qualsivoglia elemento normativo che attiene alla punibilità o al processo, purché esso sia ritenuto di ostacolo alla repressione del reato. Questa conclusione eccede il limite proprio della funzione giurisdizionale nello Stato di diritto quanto meno nella tradizione continentale, e non pare conforme al principio di legalità enunciato dall'art. 49 della Carta di Nizza. Se si ritiene che l'art. 325 del TFUE ha un simile significato resta allora da verificarne la coerenza con l'art. 49 della Carta di Nizza, che ha lo stesso valore dei Trattati (art. 6, paragrafo 1, del TUE), sotto il profilo della carente determinatezza della norma europea, quando interferisce con i diritti degli imputati in un processo penale". Così l'ordinanza n. **24**, che ha rinviato, in via pregiudiziale, alla Corte di Giustizia la soluzione di tre quesiti sull'interpretazione dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, del medesimo Trattato, resa dalla sentenza Taricco della medesima Corte di giustizia.

3. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (in tema di prescrizione delle frodi fiscali e principio di legalità penale) sull'art. 325 del TFUE come interpretato dalla sentenza Taricco

Con l'ordinanza n. **24** la Corte ha rinviato, in via pregiudiziale, alla Corte di Giustizia la soluzione di tre quesiti sull'interpretazione dell'art. 325, paragrafi 1 e 2, del medesimo Trattato, resa dalla sentenza Taricco della medesima Corte di giustizia. La Corte era stata investita da alcuni giudici che si trovavano ad applicare la prescrizione (in base agli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen.) nel corso di giudizi per frodi fiscali *ex d.lgs. n. 74 del 2000* che si sarebbero potuti concludere con una pronuncia di condanna. Senonché, i rimettenti rilevavano che, in base alla predetta sentenza Taricco, sussistevano le condizioni enucleate dall'art. 325, paragrafi 1 e 2, del TFUE (reati gravi e quantitativamente numerosi), in presenza delle quali il giudice, escludendo la prescrizione, avrebbe

dovuto decidere nel merito. D'altra parte, i rimettenti dubitavano della compatibilità di questa soluzione con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e con il rispetto dei diritti inalienabili della persona, espressi dagli artt. 3, 11, 24, 25, secondo comma, 27, terzo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione, con particolare riguardo al principio di legalità in materia penale, in quanto questo principio comporta che le scelte relative al regime della punibilità siano assunte esclusivamente dal legislatore mediante norme sufficientemente determinate e applicabili solo a fatti commessi quando esse erano già in vigore. Secondo i giudici rimettenti la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen., che concerne anche le condotte anteriori alla data di pubblicazione della sentenza resa in causa Taricco, determinerebbe un aggravamento del regime della punibilità di natura retroattiva. Mancherebbe, inoltre, una normativa adeguatamente determinata, perché non è chiarito, né quando le frodi devono ritenersi gravi, né quando ricorre un numero così considerevole di casi di impunità da imporre la disapplicazione degli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen, cosicché la relativa determinazione viene rimessa al giudice. Così definito il thema decidendum, la Corte primariamente disegna le relazioni tra il diritto dell'Unione e l'ordinamento nazionale, improntate al riconoscimento del primato del primo e della indefettibilità dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona. Dopo di che rileva che la regola tratta dall'art. 325 del TFUE con la sentenza resa in causa Taricco interferisce con il regime legale della prescrizione dei reati. Così argomenta: "Nell'ordinamento giuridico nazionale il regime legale della prescrizione è soggetto al principio di legalità in materia penale, espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost., come ripetutamente riconosciuto (da ultimo sentenza n. 143 del 2014). È perciò necessario che esso sia analiticamente descritto, al pari del reato e della pena, da una norma che vige al tempo di commissione del fatto. Si tratta infatti di un istituto che incide sulla punibilità della persona e la legge, di conseguenza, lo disciplina in ragione di una valutazione che viene compiuta con riferimento al grado di allarme sociale indotto da un certo reato e all'idea che, trascorso del tempo dalla commissione del fatto, si attenuino le esigenze di punizione e maturi un diritto all'oblio in capo all'autore di esso (sentenza n. 23 del 2013). È noto che alcuni Stati membri invece muovono da una concezione processuale della prescrizione, alla quale la sentenza resa in causa Taricco è più vicina, anche sulla base della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma ve ne sono altri, tra cui la Spagna (STC 63/2005, del 14 marzo), che accolgono una concezione sostanziale della prescrizione non differente da quella italiana. Pare utile osservare che su questo aspetto, che non riguarda direttamente né le competenze dell'Unione, né norme dell'Unione, non sussiste alcuna esigenza di uniformità nell'ambito giuridico europeo. Ciascuno Stato membro è perciò libero di attribuire alla prescrizione dei reati natura di istituto sostanziale o processuale, in conformità alla sua tradizione costituzionale. Questa conclusione non è stata posta in dubbio dalla sentenza resa in causa Taricco, che si è limitata a escludere l'applicazione dell'art. 49 della Carta di Nizza alla prescrizione, ma non ha affermato che lo Stato membro deve rinunciare ad applicare le proprie disposizioni e tradizioni costituzionali, che, rispetto all'art. 49 della Carta di Nizza e all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, risultano per l'imputato di maggior favore. Né ciò sarebbe consentito nell'ordinamento italiano quando esse esprimono un principio supremo dell'ordine costituzionale, come accade per il principio di legalità in campo penale in relazione all'intero ambito materiale a cui esso si rivolge". Posto, dunque, che il principio di legalità penale riguarda anche il regime legale della prescrizione, la Corte valuta se la regola tratta dalla sentenza resa in causa Taricco soddisfi il requisito della determinatezza, che per la Costituzione deve caratterizzare le norme di diritto penale sostanziale. Queste ultime devono essere formulate in termini chiari, precisi e stringenti, sia allo scopo di consentire alle persone di comprendere quali possono essere le conseguenze della propria condotta sul piano penale, sia allo scopo di impedire l'arbitrio applicativo del giudice. Si tratta di un principio che, come è stato riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia, appartiene alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri quale corollario del principio di certezza del diritto (sentenza 12 dicembre 1996 in cause C-74/95 e C-129/95, punto 25), ed è principio irrinunciabile del diritto penale costituzionale: "occorre infatti che la disposizione scritta con cui si decide quali fatti punire, con quale pena, e, nel caso qui a giudizio, entro quale limite temporale, permetta «una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo» (sentenza n. 5 del 2004)". Orbene, la Corte esclude che la persona imputata potesse ragionevolmente pensare, prima della sentenza resa in causa Taricco, che l'art. 325 del TFUE prescriverebbe al giudice di non applicare gli artt. 160, ultimo comma, e 161, secondo comma, cod. pen. ove ne fosse derivata l'impunità di gravi frodi fiscali in danno dell'Unione in un numero considerevole di casi, ovvero la violazione del principio di assimilazione. Oltre a ciò, la Corte

rileva il mancato rispetto della riserva di legge, con riguardo al potere del giudice, al quale non possono spettare scelte basate su discrezionali valutazioni di politica criminale. In particolare il tempo necessario per la prescrizione di un reato e le operazioni giuridiche da compiersi per calcolarlo devono essere il frutto dell'applicazione, da parte del giudice penale, di regole legali sufficientemente determinate. In caso contrario, il contenuto di queste regole sarebbe deciso da un tribunale caso per caso, cosa che è senza dubbio vietata dal principio di separazione dei poteri di cui l'art. 25, secondo comma, Cost. declina una versione particolarmente rigida nella materia penale. In tale prospettiva, dunque, secondo la Corte la regola enunciata dalla sentenza resa in causa Taricco non è idonea a delimitare la discrezionalità giudiziaria. Ricorda la Corte che "nell'ordinamento italiano, come anche nell'ordinamento europeo, l'attività giurisdizionale è soggetta al governo della legge penale; mentre quest'ultima, viceversa, non può limitarsi ad assegnare obiettivi di scopo al giudice". Tutto ciò considerato, la Corte avanza una soluzione che escluderebbe il conflitto tra la normativa europea e quella interna: la regola delineata nella sentenza Taricco sarebbe applicabile solo se compatibile con l'identità costituzionale dello Stato membro, secondo una valutazione che spetta alle sole competenti autorità di quello Stato. E nell'ordinamento italiano ciò avviene attraverso l'iniziativa del giudice che, chiamato ad applicare la regola, chiede alla Corte di saggiarne la compatibilità con i principi supremi dell'ordine costituzionale. In tale prospettiva, la Corte sottolinea che la stessa sentenza europea prescinde dalla compatibilità della regola con i principi supremi dell'ordine costituzionale italiano, ma pare aver demandato espressamente questo compito agli organi nazionali competenti. Infatti, il paragrafo 53 della sentenza afferma che, «se il giudice nazionale dovesse decidere di disapplicare le disposizioni nazionali di cui trattasi, egli dovrà allo stesso tempo assicurarsi che i diritti fondamentali degli interessati siano rispettati». Il paragrafo 55 seguente aggiunge che la disapplicazione va disposta «con riserva di verifica da parte del giudice nazionale» in ordine al rispetto dei diritti degli imputati. Resterebbe in ogni caso ferma la responsabilità della Repubblica italiana per avere omesso di approntare un efficace rimedio contro le gravi frodi fiscali in danno degli interessi finanziari dell'Unione o in violazione del principio di assimilazione, e in particolare per avere compresso temporalmente l'effetto degli atti interruttivi della prescrizione. Grazie a questa soluzione, conforme al principio di leale cooperazione e di proporzionalità, verrebbe preservata l'identità costituzionale della Repubblica italiana senza compromettere le esigenze di uniforme applicazione del diritto dell'Unione. Infatti, l'impedimento del giudice nazionale ad applicare direttamente la regola enunciata dalla Corte non deriva da una interpretazione alternativa del diritto dell'Unione, ma esclusivamente dalla circostanza, in sé estranea all'ambito materiale di applicazione di quest'ultimo, che l'ordinamento italiano attribuisce alla normativa sulla prescrizione il carattere di norma del diritto penale sostanziale e la assoggetta al principio di legalità espresso dall'art. 25, secondo comma, Cost. La Corte, poi, aggiunge che l'ordinamento italiano, nel caso di specie, realizza un più elevato livello di protezione rispetto a quello concesso agli imputati dall'art. 49 della Carta di Nizza e dall'art. 7 della CEDU, da salvaguardarsi secondo lo stesso diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 53 della Carta (viene anche spiegato in che cosa il caso esaminato differisce da quello deciso dalla Grande Sezione della Corte di giustizia con la sentenza 26 febbraio 2013 in causa C-399/11, Melloni, che ha escluso che un più elevato livello di protezione interno potesse portare a non applicare la normativa europea). Il primato del diritto dell'Unione non è posto in discussione, perché non è in questione la regola enunciata dalla sentenza in causa Taricco, e desunta dall'art. 325 del TFUE, ma solo l'esistenza di un impedimento di ordine costituzionale (scilicet la prescrizione in Italia appartiene al diritto penale sostanziale, e soggiace perciò al principio di legalità in materia penale) alla sua applicazione diretta da parte del giudice. In conclusione, la Corte afferma: "appare proporzionato che l'Unione rispetti il più elevato livello di protezione accordato dalla Costituzione italiana agli imputati, visto che con ciò non viene sacrificato il primato del suo diritto". Alla luce di tale ragionamento, la Corte formula i seguenti quesiti alla Corte di Giustizia:

"se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia priva di una base legale sufficientemente determinata; se l'art. 325, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi

finanziari dell'Unione di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando nell'ordinamento dello Stato membro la prescrizione è parte del diritto penale sostanziale e soggetta al principio di legalità;

se la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea 8 settembre 2015 in causa C-105/14, Taricco, debba essere interpretata nel senso di imporre al giudice penale di non applicare una normativa nazionale sulla prescrizione che osta in un numero considerevole di casi alla repressione di gravi frodi in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, ovvero che prevede termini di prescrizione più brevi per frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea di quelli previsti per le frodi lesive degli interessi finanziari dello Stato, anche quando tale omessa applicazione sia in contrasto con i principi supremi dell'ordine costituzionale dello Stato membro o con i diritti inalienabili della persona riconosciuti dalla Costituzione dello Stato membro”.

4. I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea e la “doppia pregiudizialità”

La sentenza n. 269 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990 (aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost., in quanto l'ordinanza di rimessione risultava priva di motivazione sulla rilevanza, non essendosi il rimettente espresso sull'applicabilità delle disposizioni censurate nel giudizio *a quo* con riferimento al dedotto contrasto con il diritto dell'Unione europea. La Corte coglie l'occasione per offrire una ricostruzione del complesso rapporto tra ordinamento interno e diritto europeo, qui di seguito integralmente riportata: “Con tale ordinanza, infatti, la rimettente [Commissione tributaria] ha esplicitamente dichiarato di dover invertire l'ordine di esame delle questioni eccepite dal ricorrente – che in principalità aveva chiesto di disapplicare (rectius: non applicare) le norme impositive del contributo per contrasto con la normativa dell'Unione europea in materia – stimando «più aderente al sistema giuridico complessivo» scrutinare prioritariamente la conformità della disciplina ai principi costituzionali interni. Invero, la stessa Commissione provinciale tributaria di Roma, nella seconda ordinanza di rimessione (r.o. n. 51 del 2017) – a differenza e in senso opposto a quanto affermato nella prima (r.o. n. 208 del 2016) – ha ricordato come questa Corte abbia già avuto occasione di affermare che il contrasto con il diritto dell'Unione europea, «attenendo alla operatività della norma oggetto degli incidenti di costituzionalità, investe la rilevanza delle questioni, onde di esso ogni giudice, nel sollevarle, deve farsi carico ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, pena l'inammissibilità delle questioni medesime (orrd. nn. 269, 79, 8 del 1991, 450, 389, 78 del 1990, 152 del 1987)» (ordinanza n. 244 del 1994, poi richiamata, *ex multis*, dalle ordinanze n. 38 del 1995 e n. 249 del 2001). Peraltro, l'affermazione di cui sopra, nella sua generalità, potrebbe prestarsi a equivoci, che impongono una precisazione dei limiti entro i quali la previa delibazione del contrasto con il diritto dell'Unione europea debba ritenersi imposta al giudice *a quo* a pena di inammissibilità delle questioni sollevate, specie se tale contrasto sia oggetto di una specifica richiesta della parte ricorrente. La precisazione, in particolare, si impone a fronte di pronunce di questa medesima Corte (ad esempio le sentenze n. 197 del 2014, n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010) che solo apparentemente sembrano smentire l'assunto di cui sopra e che, invece, riguardano casi che devono essere attentamente distinti dal presente. In primo luogo va osservato che il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* – e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima (da ultimo, ordinanza n. 2 del 2017) – soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto. Al riguardo deve richiamarsi l'insegnamento di questa Corte, in base al quale «conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso

sensu sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)» (ordinanza n. 207 del 2013). Pertanto, ove la legge interna collida con una norma dell'Unione europea, il giudice – fallita qualsiasi ricomposizione del contrasto su base interpretativa, o, se del caso, attraverso rinvio pregiudiziale – applica direttamente la disposizione dell'Unione europea dotata di effetti diretti, soddisfacendo, ad un tempo, il primato del diritto dell'Unione e lo stesso principio di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.), dovendosi per tale intendere la disciplina del diritto che lo stesso sistema costituzionale gli impone di osservare ed applicare. Viceversa, quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge, sia in riferimento ai parametri europei (con riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda ad esempio la sentenza n. 197 del 2014, ove si afferma che «la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010)». Una precisazione si impone alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato ed eseguito dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), che, tra l'altro, ha attribuito effetti giuridici vincolanti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (da ora: CDFUE), equiparandola ai Trattati (art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea). Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. 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, come è accaduto da ultimo in riferimento al principio di legalità dei reati e delle pene (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 5 dicembre 2017, nella causa C-42/17, M.A.S, M.B.). Pertanto, le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex artt.* 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito. In senso analogo, del resto, si sono orientate altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione (si veda ad esempio Corte costituzionale austriaca, sentenza 14 marzo 2012, U 466/11-18; U 1836/11-13). Il tutto, peraltro, 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). D'altra parte, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali. A tale proposito, di fronte a casi di “doppia pregiudizialità” – vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione –, la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell'Unione «non osta» al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, «in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria»; di «adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione (tra le altre, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-

112/13 A contro B e altri; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli). In linea con questi orientamenti, questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE. Ciò chiarito, deve rilevarsi che nella specie, la Commissione tributaria rimettente ha precisato che i ricorrenti hanno dedotto una violazione non di diritti fondamentali codificati nella CDFUE, ma della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, previste dalle disposizioni dei Trattati (artt. 49 e 56 del TFUE) delle quali è stata invocata la diretta efficacia (per una fattispecie analoga si veda la sentenza n. 111 del 2017). Non si versa, dunque, nei casi sopra indicati in cui la non applicazione trasmoda inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge. Pertanto, il rimettente aveva l'onere di deliberare la questione per valutare l'applicabilità della legge interna nel giudizio posto al suo esame. L'ordinanza di rimessione, invece, non solo non ha speso alcuna considerazione in merito alla denunciata violazione di diritto dell'Unione europea, ma ha anzi espressamente affermato di doverla posticipare all'esito della decisione di questa Corte sulle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riferimento a parametri interni. Così facendo, l'ordinanza non si esprime sull'applicabilità delle disposizioni censurate nel giudizio *a quo* e, quindi, risulta priva di motivazione sulla rilevanza. Di qui, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 208 del 2016. Tale ragione di inammissibilità non sussiste per la successiva ordinanza di rimessione (r.o. n. 51 del 2017), nella quale la Commissione tributaria provinciale di Roma ha viceversa ritenuto necessario deliberare preliminarmente la richiesta delle parti di non applicare le disposizioni oggetto di censura per supposto contrasto con la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e con la libertà di prestazione di servizi (art. 56 TFUE). La Commissione tributaria provinciale ha escluso che le disposizioni censurate fossero in conflitto con le libertà garantite dal diritto dell'Unione in ragione del fatto che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la libertà di stabilimento non può essere invocata da una società italiana, con sede in Italia, avverso una normativa italiana, mentre la libera prestazione dei servizi non è ostacolata dall'imposizione di contributi volti al finanziamento di enti controllori, purché tali contributi siano destinati esclusivamente alla copertura dei costi dell'autorità e siano proporzionati, obiettivi e trasparenti (si cita la sentenza CGUE 18 luglio 2013, nelle cause da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12), come avviene nel caso di specie. Tanto basta ai fini del controllo di questa Corte sulla rilevanza, attesa la non implausibilità della motivazione adottata dal rimettente circa l'applicabilità delle disposizioni impugnate nel giudizio *a quo*".

5. La questione di compatibilità con il diritto dell'Unione europea quale prius logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale

L'ordinanza n. 48 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 4-*bis*, della legge n. 401 del 1989, «in combinato disposto» con l'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, con l'art. 10, comma 9-*octies*, del d.l. n. 16 del 2012 e con l'art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del d.l. n. 40 del 2010, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 41, Cost. e agli artt. 49 e 56 del TFUE. La normativa – concernente la disciplina relativa alle concessioni per l'esercizio dell'attività di giochi e scommesse e particolarmente il reato di esercizio abusivo di attività di gioco o di scommessa per cui era indagato l'imputato nel giudizio principale – era censurata in quanto foriera di ingiustificate restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. La Corte preliminarmente ricorda che, per giurisprudenza fondata sull'art. 11 Cost. (sentenza n. 170 del 1984), il giudice nazionale deve dare piena e immediata attuazione alle norme dell'Unione europea provviste di efficacia diretta – quali pacificamente sono quelle evocate – e non applicare, in tutto o anche solo in parte, le norme interne ritenute con esse inconciliabili, previo – ove occorra – rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE per dirimere possibili dubbi riguardo all'esistenza di tale contrasto (*ex plurimis*, sentenze n. 226 del 2014, n. 80 del 2011 e n. 125 del 2009; ordinanza n. 207 del 2013). La non applicazione deve essere evitata solo quando venga in rilievo il limite – sindacabile unicamente dalla Corte costituzionale – del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona (*ex plurimis*, sentenze n. 238 del 2014, n. 284 del 2007 e n. 168 del 1991). La Corte ricostruisce, poi, la premessa interpretativa su cui

il giudice *a quo* fonda la rimessione della questione. Egli ritiene operante la pregiudizialità dell'incidente di legittimità costituzionale rispetto alla verifica della compatibilità con il diritto dell'Unione, in quanto «ai fini della certezza del diritto e della sua applicazione», la normativa censurata dovrebbe essere «necessariamente e preliminarmente» sottoposta a vaglio di legittimità costituzionale in riferimento ai principi enunciati dagli artt. 3, 25 e 41 Cost., il *vulnus* ai quali sarebbe insito nelle stesse considerazioni dimostrative del contrasto con le norme del Trattato. Infatti – nell'opinione del rimettente – solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale determinerebbe la «formale espunzione dal *corpus* delle leggi» della disciplina in discussione, evitando che continui ad essere applicata da chi nutra una diversa opinione riguardo all'esistenza di quel contrasto (come il pubblico ministero nel procedimento principale). Tutto ciò premesso, la Corte ribadisce – come ripetutamente affermato (*ex plurimis*, sentenza n. 75 del 2012; ordinanze n. 298 del 2011, n. 241 del 2010 e n. 100 del 2009) anche in relazione a questioni inerenti allo stesso art. 4 della legge n. 401 del 1989 e analoghe (sentenza n. 284 del 2007; ordinanze n. 454 del 2006 e n. 85 del 2002) – che la questione di compatibilità con il diritto dell'Unione europea costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio principale e, pertanto, la rilevanza della questione. Chiarisce, ulteriormente, che la dedotta possibilità che altri giudici, o magistrati del pubblico ministero, disconoscano l'esistenza di quel contrasto e continuino, quindi, ad applicare la normativa in esame non muta la conclusione, in quanto l'esigenza di dirimere discordanze interpretative non può valere a sovvertire le regole del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, rendendo rilevante una questione che non lo è.

“questa Corte ha già avuto modo di chiarire che «il rimettente deve espressamente indicare i motivi che osterebbero alla non applicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell'Unione europea, venendo altrimenti meno la sufficienza della motivazione in ordine alla rilevanza della questione» (ordinanza n. 298 del 2011, che richiama le sentenze n. 288 e n. 227 del 2010, n. 125 del 2009 e n. 284 del 2007)”. Così l'ordinanza n. 95.

6. I principi del diritto europeo provvisti di efficacia diretta

Il “principio di parità retributiva tra uomini e donne, incardinato nel Trattato di Roma fin dall'istituzione della Comunità economica europea come principio fondante del mercato comune nonché come uno degli scopi sociali della Comunità, [...] che [...] non si limita all'unione economica” (Corte di giustizia, sentenza 8 aprile 1976, in causa C-43-75, Gabrielle Defrenne contro Sabena), è stato ritenuto dalla Corte di giustizia “vincolante per i soggetti pubblici e privati, perché volto a impedire pratiche discriminatorie lesive della libera concorrenza e dei diritti fondamentali dei lavoratori”. L'efficacia diretta di tale principio, sancita con la citata sentenza Defrenne e ribadita nel corso degli anni dalla Corte di Lussemburgo (sentenze 27 marzo 1980, in causa 129/79, Macarthy LTD contro Wendy Smith; 31 marzo 1981, in causa 96/80, J.P. Jenkins contro Kingsgate LTD; 7 febbraio 1991, in causa C-184/89, Helga Nimz contro Freie und Hansestadt Hamburg), “fa nascere per il giudice nazionale l'obbligo di non applicare la norma di diritto interno confliggente con il diritto europeo. La stessa Corte di giustizia ha altresì precisato come l'efficacia diretta del principio della parità di retribuzione non possa essere intaccata da alcuna normativa di attuazione, sia essa nazionale o comunitaria (...). Questo principio è stato poi corroborato dall'evolvere del quadro normativo: l'Unione promuove la parità tra donne e uomini (art. 3, comma 3, del Trattato sull'Unione europea) e conferma un tale impegno nelle sue azioni (art. 8 TFUE). Anche l'art. 21 della CDFUE vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata [...] sul sesso, mentre l'art. 23 (...) dispone che «La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione». Entrambe queste norme in tanto si possono richiamare in quanto si verta in una materia di attuazione, da parte dello Stato, del diritto dell'Unione, secondo le rispettive competenze (art. 51, comma 1, della medesima CDFUE)”. Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 111 che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 11, 37, primo comma, 117, primo comma, Cost., 157 TFUE, 21 della Carta di Nizza e 2 della direttiva n. 2006/54/CE, della disciplina intertemporale del pensionamento delle impiegate pubbliche (risultante dal combinato disposto degli artt. 24, comma 3, primo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, come interpretato dall'art. 2, comma 4, del d.l. n. 101 del 2013, e 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995), evidenziando come il rimettente avesse prospettato il contrasto con norme di diritto dell'Unione europea, “alcune delle quali sicuramente provviste di efficacia diretta”, tutte espressive del principio di parità retributiva tra uomini e donne.

7. La competenza esclusiva nella materia “Rapporti dello Stato con l’Unione europea”, art. 117, secondo comma, lett. a) Cost.

L’art. 117, secondo comma, lett. a), Cost. «non può essere considerato un diverso ed ulteriore presidio, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., del rispetto dei vincoli comunitari» (sentenza n. 185 del 2011). Così la sentenza n. 232.

8. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme comunitarie

8.1. Il divieto di rinnovo automatico o di preferenza nella selezione dei concessionari del demanio marittimo

Nella disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi, “particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento (...), assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale”. Così la sentenza n. 40 che ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost., l’art. 14, comma 8, secondo periodo, della legge pugliese n. 17 del 2015, il quale consentiva la variazione o traslazione delle concessioni demaniali marittime già assentite e risultanti in contrasto con il sopravvenuto Piano comunale delle coste (PCC) su aree demaniali diverse ed appositamente individuate, anche in deroga ai limiti di cui al precedente comma 5, che determina nel 40 per cento della linea di costa utile di ciascun Comune costiero la quota massima concedibile a privati per finalità turistico-ricreative. La disposizione salvaguardava le predette concessioni attraverso una variazione dell’area oggetto della concessione, a compensazione della parte revocata, o una traslazione del titolo concessorio su un’area diversa da quella inizialmente concessa. A tali modalità corrispondeva il riconoscimento di un diritto su aree diverse da quelle originariamente assentite, addirittura in deroga ai limiti complessivi fissati per l’estensione territoriale delle concessioni demaniali e su aree alle quali nessun altro operatore economico poteva aspirare. La Corte ha ravvisato nella fattispecie il rilascio di nuove concessioni, per le quali la stessa legge regionale (art. 8) correttamente prescrive il ricorso a procedure di evidenza pubblica, non previste, invece, dalla norma de qua, che disponeva la destinazione diretta di tali aree alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC. Il mancato ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati ostacolava, dunque, l’ingresso di nuovi soggetti nel mercato, in violazione sia della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza sia dei principi di derivazione europea nella medesima materia (sentenze nn. 171 del 2013, 213 del 2011, 340, 233 e 180 del 2010).

8.2. Il divieto di disturbo delle specie animali nelle aree protette regionali e lo svolgimento di attività cinofile

La sentenza n. 74 ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost., l’art. 4 della legge abruzzese n. 11 del 2016 che autorizzava lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l’anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali. La censurata disciplina, autorizzando la presenza di cani, estranei all’habitat tutelato, all’interno dei parchi e delle riserve regionali, è risultata lesiva sia dei livelli minimi di protezione ambientale prescritti dal legislatore nazionale sia di precisi obblighi comunitari. Sotto il primo profilo, essa contrastava con il divieto dell’esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali (art. 21 della legge n. 157 del 1992) e con il divieto di danneggiare e disturbare le specie animali (art. 11 della legge n. 394 del 1991), salva diversa valutazione dell’ente parco espressa in apposito regolamento. Sotto il secondo profilo, tale divieto di disturbo trova puntuale corrispondenza, senza possibilità di deroghe, “in riferimento ad alcuni animali protetti che popolano i parchi abruzzesi, quali il lupo, l’orso bruno e il camoscio”, nell’art. 8 del d.P.R. n. 357 del 1997, recante attuazione della direttiva n. 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

8.3. La miscelazione dei rifiuti e il principio di tracciabilità dei rifiuti pericolosi

La sentenza n. 75 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, e 118,

primo comma, Cost., l'art. 49 della legge n. 221 del 2015 il quale, aggiungendo il comma 3-*bis* nell'art. 187 del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), statuiva che le miscelezioni ivi consentite (a determinate condizioni) tra rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero tra rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi non fossero sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzate, non fossero soggette a prescrizioni o limitazioni diverse o ulteriori rispetto a quelle stabilite per legge. La miscelazione dei rifiuti rientra nel più ampio concetto di trattamento: in tal senso depongono la direttiva n. 2008/98/CE (le cui linee guida interpretative parlano di "pratica comune nell'UE"), il d.lgs. n. 36 del 2003 e lo stesso codice dell'ambiente. L'art. 23 della citata direttiva impone agli Stati membri di prevedere che qualsiasi ente o impresa che intenda effettuare il trattamento dei rifiuti debba ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente; con riguardo alle miscelezioni, il legislatore europeo distingue miscelezioni vietate ma autorizzabili in deroga e miscelezioni non vietate ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento. Prima dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, il diritto interno era conforme alla normativa sovranazionale; l'intervenuta liberalizzazione delle miscelezioni non vietate dall'art. 187, comma 1, del codice dell'ambiente è venuta a porsi in contrasto con l'art. 23, par. 1, della direttiva. Né la disposizione impugnata poteva rinvenire un fondamento nel successivo art. 24 che consente agli Stati membri di dispensare dall'obbligo di autorizzazione gli enti o le imprese che effettuano le operazioni di smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione ovvero di recupero dei rifiuti. Le deroghe sono infatti soggette a una disciplina ben precisa, mentre il legislatore statale, lungi dal volere creare una procedura semplificata, aveva semplicemente eliminato la procedura autorizzatoria esistente. La violazione del menzionato art. 23 si è tradotta in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali, di carattere legislativo in materia di tutela della salute e amministrativo in materia ambientale.

8.4. I controlli sugli enti locali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e per il rispetto dei vincoli europei (il ruolo della Corte dei conti e della Provincia di Bolzano)

La sentenza n. 228 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lett. e) e terzo, Cost. e dell'art. 79, comma 4-*octies*, dello Statuto speciale (d.P.R. n. 670 del 1972), dell'art. 7 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 2016, che in tema di riequilibrio dei bilanci degli enti locali e delle sanzioni per il mancato perseguimento del riequilibrio stesso prevedeva una disciplina differente da quanto statuito nell'art. 193 del TUEL, piuttosto che recepirne il contenuto mediante rinvio formale recettizio. Più in particolare, in caso di mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio del bilancio previsti dall'art. 193 del TUEL, la normativa provinciale censurata si discostava dalla disciplina statale sia per la mancata previsione dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali, sia per la previsione di nullità delle delibere assunte in violazione della legge provinciale, sanzione di cui non vi è menzione nella disciplina statale. Per la Corte "le suddette varianti non sono costituzionalmente legittime perché (...) il contenuto e gli effetti dell'art. 193 del TUEL si ricollegano a 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. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari ed è per questo che la norma statutaria, concordata in sede di 'Patto di garanzia', a sua volta fatto proprio dalla legge n. 190 del 2014, contempla il mero recepimento della norma statale interposta, alla quale, nel caso di specie, il legislatore provinciale non si è attenuto". La Corte ha, altresì, dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, Cost. l'art. 32, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 25 del 2016 che, in materia di controllo dei bilanci pubblici degli enti locali in dissesto, attribuiva alla Provincia autonoma competenze spettanti alla Corte dei conti ai sensi del titolo VIII del d. lgs. n. 267 del 2000. Per la Corte, infatti, nessuna delle funzioni contenute nella citata normativa statale è ascrivibile alle funzioni di cui all'art. 75 dello Statuto speciale, rivendicate dalla Provincia resistente, in quanto "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 in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014". Al riguardo, la Corte ha ricordato che proprio nei confronti della Provincia stessa, in ipotesi similari (sentenze n. 80 del 2017, n. 39 e n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013) era stato già affermato "che i controlli di legittimità-regolarità

della Corte dei conti sui bilanci pubblici esulano dal genere dei controlli sulla gestione e, per loro intrinseca natura, non possono essere intestati ad una autonomia speciale” e che questi controlli, a differenza di quelli di natura collaborativa, “hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari”. In altri termini, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, “è esercitato nell’interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale (sentenza n. 40 del 2014)”. La Corte ha concluso evidenziando come la Provincia autonoma di Bolzano ha confuso “la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali – profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (*ex multis*, sentenza n. 425 del 2004) – con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006)”. Pertanto, “acclarato che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del 2014), è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa impadronirsi di tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale (sentenza n. 40 del 2014)”.

9. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme comunitarie

9.1. L’abolizione anticipata di un regime di favore per i produttori di energia da fonte rinnovabile

La sentenza n. 16 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014, sollevata in riferimento agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione EDU e all’art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull’Unione europea. La Corte – dopo aver escluso che l’abolizione anticipata del regime di favore per i produttori di energia da fonte rinnovabile, prevista dalla norma impugnata, fosse lesiva del principio dell’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, irragionevole e sproporzionata - così ha argomentato l’insussistenza delle lesioni riferite alle norme europea e convenzionale: “Stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell’affidamento elaborati nella giurisprudenza di questa Corte e in quella delle Corti europee, resta conseguentemente esclusa anche la denunciata violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 1, del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, ed all’art. 6, paragrafo 3, del Trattato UE. Il principio di “protezione della proprietà”, esteso ai diritti di credito, di cui al citato art. 1 del Protocollo CEDU, non è di ostacolo infatti, ad interferenze da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (Corte EDU, sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri c. Italia) e, al fine della verifica di sussistenza di un tale interesse e della congruità delle sue modalità attuative, è riconosciuto, a ciascuno Stato membro, un ampio margine di apprezzamento (Corte EDU, sentenza della Grande Camera, 29 marzo 2010, Depalle c. Francia; Corte EDU, sentenza della Grande Camera, 26 giugno 2012, Herrmann c. Germania). A sua volta, la Corte di Giustizia dell’Unione europea, nella nota sentenza Plantanol GmbH & Co KG c. Hauptzollamt Darmstadt (C-201/08 del 10 settembre 2009), citata anche nelle ordinanze di rimessione, ha riconosciuto che l’abolizione anticipata di un regime di favore rientra nel potere discrezionale delle Autorità nazionali, incontrando ostacolo solo nell’affidamento che nel mantenimento dello stesso potrebbe porre l’«operatore economico prudente e accorto». E, per quanto in precedenza osservato, l’intervento del legislatore, del quale qui si discute, non è stato imprevedibile né improvviso, per cui l’«operatore economico prudente e accorto» avrebbe potuto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno”.

9.2. Le modalità procedurali dei ricorsi e il giusto processo

Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, “spetta agli Stati membri disciplinare le

modalità procedurali dei ricorsi, compresi quelli per risarcimento danni, alla sola condizione che tali modalità non violino i principi di equivalenza ed effettività, e cioè, rispettivamente, non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi previsti per la tutela dei diritti derivanti dall'ordinamento interno, né rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione" (Corte di giustizia 26 novembre 2015, C-166/14, Med Eval; 12 marzo 2015, eVigilo Ltd, C-538/13; 6 ottobre 2015, Orizzonte Salute, C-61/14). "Spetta poi in primo luogo ai giudici interni valutare se le disposizioni esaminate, nel loro contesto ordinamentale e tenuto conto delle finalità che le sorreggono, soddisfino i principi di equivalenza ed effettività" (Corte di giustizia, 29 ottobre 2009, C-63/08, Virginie Pontin). Analoghe sono le traiettorie seguite dalla consolidata giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui "il diritto a un tribunale, di cui il diritto all'accesso [...] costituisce un aspetto, non è assoluto, potendo essere condizionato a limiti implicitamente ammessi. Tuttavia, tali limiti non debbono restringere il diritto all'accesso ad un tribunale spettante all'individuo in maniera tale, o a tal punto, che il diritto risulti compromesso nella sua stessa sostanza. Inoltre, limiti siffatti sarebbero da considerarsi in violazione dell'articolo 6 § 1 a meno che non perseguano uno scopo legittimo e che esista un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito" (Corte EDU, 4 febbraio 2014, Staibano e altri contro Italia; 24 settembre 2013, Pennino c. Italia; Papon c. Francia, 25 luglio 2002; 14 dicembre 1999, Khalfauoui c. Francia). Tali orientamenti sono stati richiamati dalla sentenza n. **94** che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3, del d.lgs. n. 104 del 2010, impugnato, anche in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui stabilisce che la domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel caso di specie, il principio di equivalenza è stato rispettato dalla disposizione censurata che "riguarda sia la posizione dei titolari di posizioni giuridiche fondate sul diritto dell'Unione sia i titolari di posizioni giuridiche fondate sul diritto interno". Inoltre, il termine in esame, di per sé ed in assenza di problemi legati alla conoscibilità dell'evento dannoso, non è stato reputato tale da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione. La norma ha così perseguito scopi legittimi, esibendo un "ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e gli scopi medesimi".

9.3. La pianificazione delle aree aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi

La sentenza n. **114** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 2, par. 1, e 3, par. 2 e 3, della direttiva n. 94/22/CE – dell'art. 1, comma 240, lett. b), della legge n. 208 del 2015, il quale ha abrogato l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, sopprimendo il piano delle aree ivi previsto in cui consentire le attività minerarie. La citata direttiva non impone un obbligo di preventiva pianificazione delle aree aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, stabilendo che gli Stati membri, in quanto titolari di diritti sovrani sulle risorse di idrocarburi presenti nel loro territorio, mantengono il diritto di determinare le aree da rendere disponibili per le suddette attività. La pianificazione, benché appaia come "strumento capace di favorire il buon andamento dell'amministrazione", non risulta imposta dal diritto europeo, sulla cui corretta esegesi non sussistono dubbi idonei a giustificare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (sentenza n. 110 del 2015; ordinanze nn. 207 del 2013 e n. 103 del 2008).

9.4. La riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi PAC

La sentenza n. **143** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 11, 117, commi primo, terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, primo comma, Cost. e 33 del regolamento CE n. 1083/2006 – dell'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015, il quale destina le risorse del Fondo di rotazione, già stabilite per gli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC) ma non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolati rispetto ai cronogrammi approvati, per l'estensione dell'esonero contributivo alle assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nel 2017, in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare attenzione all'impiego femminile. La rimodulazione delle risorse statali stanziato in seguito all'introduzione del PAC è stata già oggetto

d'intervento ad opera dell'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 (come modificato dal d.l. n. 78 del 2015), scrutinato dalla sentenza n. 155 del 2016. In essa si è chiarito che le risorse del Fondo di Rotazione, inizialmente affidate alle Regioni nei Programmi Operativi, con il trasferimento al PAC sono rientrate nella titolarità dello Stato, il quale, dunque, ha la facoltà di riprogrammarne la destinazione ove non già impegnate dalle Regioni interessate. Il PAC non è soggetto alla disciplina dettata dall'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006 per la revisione dei Programmi operativi; le risorse del Fondo di rotazione in esso confluite "sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e (...) non necessariamente destinate ad essere utilizzate dalle Regioni. La disposizione impugnata, quindi, è tesa al riutilizzo di risorse, rientrate nella disponibilità dello Stato, relative all'ormai trascorso periodo di programmazione 2007/2013, non impegnate in tempi ragionevolmente stabiliti, secondo un principio posto alla base della politica di coesione territoriale dell'UE".

9.5. La disciplina della responsabilità civile dei magistrati

Un forte stimolo alla riforma della disciplina della responsabilità civile dei magistrati è derivato dai principi affermati dalla Corte di Lussemburgo, "riguardo all'obbligo degli Stati membri di riparare i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario (ora, dell'Unione europea) commesse da organi giurisdizionali nazionali (anche di ultimo grado): principi con i quali alcune delle limitazioni previste dalla legge n. 117 del 1988 sono state ritenute incompatibili (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 13 giugno 2006, in causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo spa), tanto da dar luogo all'apertura di una procedura di infrazione, decisa in senso sfavorevole per il nostro Paese (Corte di giustizia, sentenza 24 novembre 2011, in causa C-379/10, Commissione europea contro Repubblica italiana). Nel contesto di tali principi, assumono qui rilievo, in particolare, quelli relativi alla giustiziabilità della pretesa risarcitoria del danneggiato. La Corte di Giustizia, a partire dalla nota pronuncia Köbler (sentenza 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler), ebbe infatti a statuire che «[...] è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento». In tale affermazione – ribadita dai costanti arresti successivi (*ex multis*, Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 13 marzo 2007, in causa C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation; Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 25 novembre 2010, in causa C-429/09, Günter Fuß; Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 9 settembre 2015, in causa C-160/14, João Filipe Ferreira da Silva e Brito e altri) – risultano compendiate tanto il principio di equivalenza quanto il principio di effettività, i quali così assurgono a cardini necessari di ogni diritto nazionale in tema di responsabilità dello Stato per le conseguenze del danno provocato da provvedimenti giurisdizionali adottati in violazione del diritto europeo. Il principio di equivalenza – secondo denominazione propria ed originale della Corte di giustizia – postula che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni nei confronti dello Stato, per la responsabilità civile in esito alla violazione del diritto europeo per mezzo di provvedimento giurisdizionale, non possono essere meno favorevoli di quelle riguardanti analoghi reclami di natura interna, vale a dire delle altre normali azioni risarcitorie esercitabili dai cittadini nei confronti dello Stato in altre e diverse materie. Il principio di effettività esige, poi, che i meccanismi procedurali del diritto nazionale non siano congegnati in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento". I riferiti orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 164 che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25, 101, 104 e 111 Cost., dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015 che, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il filtro di ammissibilità della domanda di risarcimento dei danni conseguenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie proposta nei confronti dello Stato, consistente nella preliminare verifica da parte del tribunale in composizione collegiale, di ciò investito dal giudice istruttore, della sussistenza dei presupposti dell'azione, della sua tempestività e della sua non manifesta infondatezza. L'affermazione dei principi europei, "pur se non immediatamente e specificamente pretensivi dell'abolizione del cosiddetto filtro di ammissibilità", "ha rappresentato un considerevole mutamento del quadro normativo di riferimento in tema di responsabilità civile dello Stato e del giudice, finendo inevitabilmente per ispirare e permeare l'intervento riformatore". Al riguardo, "il legislatore ha ritenuto che, per un verso, l'azione di responsabilità nei confronti dello Stato per i danni conseguenti ad un provvedimento giudiziario non si collocasse in una condizione di equivalenza rispetto alle azioni risarcitorie

nei confronti dello Stato in altre materie che non prevedono un simile filtro e, per altro verso, che l'esperienza applicativa della legge n. 117 del 1988, arrestando le azioni di danno contro lo Stato in larghissima misura nella fase della delibazione preliminare, non avesse garantito l'effettività del risarcimento per il cittadino danneggiato". Evidentemente, l'intervento riformatore non era limitabile alle sole violazioni del diritto europeo, "se non al prezzo di determinare una irragionevole disparità di trattamento rispetto alle violazioni delle norme del diritto nazionale che fossero all'origine, anch'esse, di danno per il cittadino". La legge n. 18 del 2015 ha non irragionevolmente rinnovato il bilanciamento tra i due contrapposti interessi sottesi alla disciplina della responsabilità civile dei magistrati: "da un lato, il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario ad ottenere il ristoro del pregiudizio patito, posto che una legge che negasse al cittadino danneggiato dal giudice qualunque pretesa verso l'amministrazione statale sarebbe contraria a giustizia (...); dall'altro, la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura, in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (...), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni". Il legislatore della riforma "ha mirato a superare la piena coincidenza oggettiva e soggettiva degli ambiti di responsabilità dello Stato e del magistrato" e ha ritenuto di "ampliare il perimetro della prima a prescindere dai confini, più ristretti, della seconda, così stemperando il meccanico ed automatico effetto dell'accertamento della responsabilità dello Stato sul magistrato nel giudizio di rivalsa". Per la Corte, non è costituzionalmente necessario che, per bilanciare gli anzidetti contrapposti interessi, sia prevista una delibazione preliminare dell'ammissibilità della domanda contro lo Stato, quale strumento indefettibile di protezione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. "Tale esigenza può essere infatti soddisfatta dal legislatore per altra via: ciò è quanto accaduto con la legge n. 18 del 2015, per un verso mediante il mantenimento del divieto dell'azione diretta contro il magistrato e con la netta separazione dei due ambiti di responsabilità, dello Stato e del giudice; per un altro, con la previsione di presupposti autonomi e più restrittivi per la responsabilità del singolo magistrato, attivabile, in via di rivalsa, solo se e dopo che lo Stato sia rimasto soccombente nel giudizio di danno; per un altro ancora, tramite il mantenimento di un limite della misura della rivalsa".

9.6. La direttiva Habitat e gli interventi edilizi nei siti di «Natura 2000» e nei parchi

La sentenza n. 232 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge della Regione siciliana n. 16 del 2016, promossa dal Governo nella parte in cui, disponendo il recepimento con modifiche dell'articolo 23-bis del t.u edilizia, consentirebbe di avviare alcuni interventi edilizi, ricadenti nei siti di «Natura 2000» e nei parchi, decorsi semplicemente trenta giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), in mancanza della comunicazione da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione degli atti di assenso, anche nei casi in cui l'intervento abbia necessità di acquisire preventivamente la Valutazione di Incidenza (VINCA). Il Governo censura la norma in quanto, eccedendo dalle competenze statutarie, la Regione avrebbe configurato una modalità di superamento dei pareri mediante silenzio-assenso, in contrasto con gli obblighi comunitari e statali. La Corte - dopo aver illustrato la normativa statale a tutela dell'habitat (art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997), adottata in attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (cosiddetta direttiva Habitat), nonché della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (cosiddetta direttiva Uccelli) - ricorda la consolidata giurisprudenza secondo cui: «la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di «Natura 2000», contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», rientrando nella competenza esclusiva statale» (sentenza n. 195 del 2017). Considerato anche che «[l]a legislazione statale [...] attua quanto disposto dalla normativa dell'Unione, in base alla quale VIA e VINCA debbono precedere l'avvio dell'attività» sentenza n. 117 del 2015, non residua «alcuno spazio per il legislatore regionale che gli permetta di apportare deroghe alla natura preventiva di tali istituti (sentenze n. 28 del 2013 e n. 227 del 2011)» (sentenza n. 117 del 2015). Ciò vale anche per le Regioni ad autonomia speciale, che siano titolari di competenze legislative statutarie esclusive, come nel caso della Regione siciliana. Esse sono, infatti, comunque tenute a rispettare la disciplina statale in materia, che costituisce «un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010), anche ove si tratti, appunto, di competenze

esclusive”. Ciò posto, la Corte osserva che nella specie, tuttavia, la Regione siciliana non ha varcato tale limite. Infatti, la norma deve essere interpretata – peraltro in linea con l’art. 23-*bis* del t.u. edilizia oggetto di recepimento e secondo una lettura sistematica e coerente delle disposizioni di cui si compone lo stesso art. 11 della legge regionale n. 16 del 2016 – nel senso che essa non esclude, ma anzi presuppone la previa acquisizione dell’esito positivo della Valutazione di Incidenza degli interventi realizzati nei siti «Natura 2000». La previsione del comma 4, in base alla quale, decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA, possono essere iniziati i lavori anche nei siti «Natura 2000» e nei parchi, infatti, implica il rispetto di quanto prescritto dai commi 1 e 2, e cioè che o siano stati già adottati gli atti di assenso (e quindi sia stata già effettuata positivamente la Valutazione di Incidenza per gli interventi nei siti «Natura 2000») o che, ove quest’ultima sia richiesta contestualmente con la presentazione della SCIA, debba comunque attendersi, per l’avvio dei lavori, la comunicazione preventiva da parte dello sportello unico dell’avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso, alla stregua di quanto statuito al comma 2 del medesimo art. 11 della l. reg. n. 16 del 2016. Deve essere, dunque, esclusa la violazione dell’art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost.

9.7. Retroattività e rapporti di durata (i compensi variabili degli avvocati dello Stato)

La sentenza n. 236 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2, 4 e 8 dell’art. 9 del d.l. n. 90 del 2014 - che ha modificato la disciplina dei compensi variabili del personale dell’Avvocatura dello Stato, nonché degli altri avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni (r.d. n. 1611 del 1933, art. 21) – sollevata in base all’assunto che le riduzioni apportate dalla novella avrebbero efficacia retroattiva e sarebbero destinate ad incidere negativamente su diritti soggettivi legati a rapporti di durata, con conseguente lesione degli artt. 3, 25 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 6 della CEDU nonché all’art. 1 del Protocollo addizionale. La Corte nel caso di specie, esclude che si tratti di disposizioni retroattive, in quanto le nuove norme sono destinate, considerato il momento di consolidamento della relativa pretesa retributiva, ad operare *ex nunc*, perché dirette a disciplinare situazioni non ancora compiutamente definite all’interno del rapporto lavorativo corrente tra amministrazione e dipendente, situazioni che, in realtà, consistono in una aspettativa legata al tenore della normativa di riferimento presente al momento della esecuzione della prestazione. La Corte esclude, comunque, che il legislatore, con le disposizioni censurate, abbia realizzato una scelta irragionevole e arbitraria, in quanto: “[l]e limitazioni e decurtazioni imposte dalla normativa censurata trovano una incontrovertita *ratio* nelle già evidenziate esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, maturate in un contesto di necessità e urgenza quale quello indotto dalla grave crisi finanziaria nel cui ambito è intervenuta la novella in contestazione. Assume rilievo anche il settore sul quale le norme in oggetto hanno inciso, quello del lavoro nella pubblica amministrazione, che integra una delle più significative voci di spesa pubblica. [...] In questo contesto di riferimento, in più occasioni questa Corte ha ritenuto non arbitrarie e irragionevoli misure normative dirette a incidere sulla spesa del personale della pubblica amministrazione anche quando l’intervento contestato incideva su diritti maturati nel settore del lavoro pubblico (*ex plurimis*, sentenze n. 304 e n. 310 del 2013)”. A maggior ragione il principio è valido rispetto ad una situazione di aspettativa che, per quanto meritevole di considerazione, non ha di certo lo stesso rilievo ponderale che va invece assegnato alle posizioni giuridiche soggettive pienamente consolidate. Per altri aspetti, la normativa censurata, attraverso la disciplina transitoria, circoscrive il perimetro di incidenza delle disposte decurtazioni; il contenimento della spesa non viene realizzato con riduzioni e limitazioni apportate a carico del solo personale dell’Avvocatura dello Stato ma anche degli altri avvocati dipendenti; le misure adottate non impongono oneri eccessivi alla categoria interessata; le modifiche peggiorative imposte dalla novella non riguardano la voce retributiva legata allo stipendio tabellare, lo stesso corrisposto ai magistrati, la cui adeguatezza fonda, sul versante del relativo trattamento economico, le prerogative di indipendenza e autonomia assicurate dai principi costituzionali. Sulla base delle medesime considerazioni, la Corte esclude anche l’addotta violazione dell’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, in linea con quanto costantemente affermato dalla Corte EDU, secondo la quale le ragioni di contenimento della spesa pubblica integrano il requisito del legittimo interesse generale, che, ai sensi dell’art. 1 del Protocollo, può giustificare l’ingerenza da parte di un’autorità pubblica nel pacifico godimento dei «beni» tutelati dalla citata disposizione convenzionale, tra questi comprese, soprattutto in materia retributiva e previdenziale, anche le aspettative legittime legate a prestazioni dal contenuto patrimoniale (da ultimo, sentenza 15 aprile 2014, Stefanetti ed altri contro Italia, paragrafo 48). Per altro verso, la Corte EDU riconosce che le autorità nazionali sono generalmente nella migliore posizione per decidere cosa sia di pubblico interesse nell’attuazione degli interventi che, come quello di specie, sono finalizzati alla riduzione della spesa

pubblica in ragione della particolare situazione economica in cui sono maturati (sentenza 19 giugno 2012, Khoniakina contro Georgia, paragrafo 76; sentenza 20 marzo 2012, Panfile contro Romania, paragrafi 11 e 21). Conclude la Corte che “non viene messo in crisi, dunque, il ragionevole rapporto di proporzionalità che deve correre tra mezzi impiegati e fini perseguiti. E ciò ancor di più considerando il già evidenziato ampio margine di apprezzamento che la Corte EDU suole riconoscere al singolo Stato nella individuazione sia delle modalità di attuazione delle misure di politica economica o sociale, sia delle conseguenze correlate alla realizzazione degli obiettivi all’uopo fissati, così che, soprattutto in presenza di risorse statali limitate, solo le scelte del legislatore manifestamente prive di ragionevole fondamento possono dar luogo al vulnus paventato dai rimettenti (sentenza del 24 giugno 2014, Silverfunghi ed altri contro Italia, paragrafi 103 e 105; sentenza 8 ottobre 2013, Da Conceição Mateus e altro contro Portogallo, paragrafo 22)”. Non sussiste, infine, la violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all’art. 6 CEDU, giacché le disposizioni censurate non danno corpo ad alcuna ingerenza del potere legislativo sull’amministrazione della giustizia, e non mirano ad influenzare la definizione giudiziaria di una lite, presupposto oggettivo imprescindibile della tutela garantita dall’art. 6 (Corte EDU, sentenza del 3 settembre 2013, M.C. ed altri contro Italia, paragrafi 49, 50, 52, 53).

10. Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione a norme comunitarie

10.1. La disapplicazione della disposizione censurata per incompatibilità con una direttiva europea

“...che il giudice *a quo* riferisce che nel giudizio sottoposto al suo esame è in contestazione l’obbligo, per il datore di lavoro, di trasmettere alla Direzione provinciale del lavoro una copia del contratto di lavoro a tempo parziale, ai sensi dell’art. 2, comma 1, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61 (Attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all’accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall’UNICE, dal CEEP e dalla CES), successivamente abrogato dall’art. 85 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30); che, tuttavia, l’ordinanza di rimessione omette qualsiasi considerazione in ordine alla sentenza del 24 aprile 2008, con la quale la Corte di giustizia dell’Unione europea – chiamata a decidere su rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957 – ha affermato l’incompatibilità della disposizione in tal caso censurata con la direttiva 97/81/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997, relativa all’accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall’UNICE, dal CEEP e dalla CES, e ha ritenuto che l’imposizione dell’obbligo di notificare una copia di ogni contratto a tempo parziale, nonché della sanzione per la sua violazione, abbia introdotto un ostacolo amministrativo, suscettibile di limitare la diffusione del contratto di lavoro *part-time*; che, alla stregua di tale decisione, la Corte di cassazione ha in seguito affermato che la disposizione in esame deve essere disapplicata e che vengono meno, pertanto, sia l’obbligo *de quo*, sia la relativa sanzione (sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 15 luglio 2009, n. 16502)”. Così l’ordinanza n. 2, che ha dichiarato la manifesta inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge n. 689 del 1981, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 7 della Convenzione EDU, all’art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, nonché all’art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

10.2. Il reato di esercizio abusivo di gioco o di scommessa in relazione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi

L’ordinanza n. 48 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, commi 1 e 4-*bis*, della legge n. 401 del 1989, «in combinato disposto» con l’art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, con l’art. 10, comma 9-*octies*, del d.l. n. 16 del 2012 e con l’art. 2, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del d.l. n. 40 del 2010, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 25 e 41, Cost. e agli artt. 49 e 56 del TFUE. La normativa – concernente la disciplina relativa alle concessioni per l’esercizio dell’attività di giochi e scommesse e particolarmente il reato di esercizio abusivo di attività di gioco o di scommessa per cui era indagato l’imputato nel giudizio principale – era censurata in quanto foriera di ingiustificate restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. La Corte ribadisce - come ripetutamente affermato (*ex*

plurimis, sentenza n. 75 del 2012; ordinanze n. 298 del 2011, n. 241 del 2010 e n. 100 del 2009) anche in relazione a questioni inerenti allo stesso art. 4 della legge n. 401 del 1989 e analoghe (sentenza n. 284 del 2007; ordinanze n. 454 del 2006 e n. 85 del 2002) – che la questione di compatibilità con il diritto dell’Unione europea costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio principale e, pertanto, la rilevanza della questione. Chiarisce, ulteriormente, che la dedotta possibilità che altri giudici, o magistrati del pubblico ministero, disconoscano l’esistenza di quel contrasto e continuino, quindi, ad applicare la normativa in esame non muta la conclusione, in quanto l’esigenza di dirimere discordanze interpretative non può valere a sovvertire le regole del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, rendendo rilevante una questione che non lo è.

10.3. La disapplicazione della disposizione censurata per il contrasto con il principio di parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego

Il “principio di parità retributiva tra uomini e donne, incardinato nel Trattato di Roma fin dall’istituzione della Comunità economica europea come principio fondante del mercato comune nonché come uno degli scopi sociali della Comunità, [...] che [...] non si limita all’unione economica” (Corte di giustizia, sentenza 8 aprile 1976, in causa C-43-75, Gabrielle Defrenne contro Sabena), è stato ritenuto dalla Corte di giustizia “vincolante per i soggetti pubblici e privati, perché volto a impedire pratiche discriminatorie lesive della libera concorrenza e dei diritti fondamentali dei lavoratori”. L’efficacia diretta di tale principio, sancita con la citata sentenza Defrenne e ribadita nel corso degli anni dalla Corte di Lussemburgo (sentenze 27 marzo 1980, in causa 129/79, Macarthys LTD contro Wendy Smith; 31 marzo 1981, in causa 96/80, J.P. Jenkins contro Kingsgate LTD; 7 febbraio 1991, in causa C-184/89, Helga Nimz contro Freie und Hansestadt Hamburg), “fa nascere per il giudice nazionale l’obbligo di non applicare la norma di diritto interno confliggente con il diritto europeo. La stessa Corte di giustizia ha altresì precisato come l’efficacia diretta del principio della parità di retribuzione non possa essere intaccata da alcuna normativa di attuazione, sia essa nazionale o comunitaria (...). Questo principio è stato poi corroborato dall’evolvere del quadro normativo: l’Unione promuove la parità tra donne e uomini (art. 3, comma 3, del Trattato sull’Unione europea) e conferma un tale impegno nelle sue azioni (art. 8 TFUE). Anche l’art. 21 della CDFUE vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata [...] sul sesso, mentre l’art. 23 (...) dispone che «La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione». Entrambe queste norme in tanto si possono richiamare in quanto si verta in una materia di attuazione, da parte dello Stato, del diritto dell’Unione, secondo le rispettive competenze (art. 51, comma 1, della medesima CDFUE)”. Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **111** che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della disciplina intertemporale del pensionamento delle impiegate pubbliche risultante dal combinato disposto degli artt. 24, comma 3, primo periodo, del d.l. n. 201 del 2011, come interpretato dall’art. 2, comma 4, del d.l. n. 101 del 2013, e 2, comma 21, della legge n. 335 del 1995, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 11, 37, primo comma, 117, primo comma, Cost., 157 TFUE, 21 della Carta di Nizza e 2 della direttiva n. 2006/54/CE, nella misura in cui impone il collocamento a riposo, al raggiungimento del 65° anno di età, delle impiegate che abbiano maturato i requisiti per il conseguimento della pensione con il raggiungimento del 61° anno di età e di venti anni di contribuzione alla data del 31 dicembre 2011, laddove gli impiegati, che si trovino nella medesima condizione lavorativa, sono collocati a riposo, in applicazione della nuova disciplina pensionistica, al raggiungimento dell’età di 66 anni, successivamente elevata a sessantasei anni e tre mesi a decorrere dal 1° gennaio 2013 e a sessantasei anni e sette mesi dal 1° gennaio 2016. Il rimettente ha prospettato il contrasto con norme di diritto dell’Unione europea, “alcune delle quali sicuramente provviste di efficacia diretta”, tutte espressive del principio di parità retributiva tra uomini e donne. In particolare, il giudice *a quo*, “ritenendo che la normativa censurata contrasti con l’art. 157 del TFUE, anche alla luce della citata giurisprudenza della Corte di giustizia che ha riconosciuto a tale norma efficacia diretta, avrebbe dovuto non applicare le disposizioni in conflitto con il principio di parità di trattamento, previo ricorso, se del caso, al rinvio pregiudiziale, ove ritenuto necessario, al fine di interrogare la medesima Corte di giustizia sulla corretta interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell’Unione e, quindi, dirimere eventuali residui dubbi in ordine all’esistenza del conflitto” (sentenze nn. 226 del 2014, 267 del 2013, 86 e 75 del 2012, 227 e 28 del 2010, 284 del 2007; ordinanze nn. 48 del 2017 e 207 del 2013). “Questo percorso, una volta imboccato, avrebbe reso superflua l’evocazione del contrasto con i parametri costituzionali in sede di incidente di legittimità costituzionale. L’art. 157 del TFUE, direttamente applicabile dal giudice nazionale, lo vincola all’osservanza del diritto

europeo, rendendo inapplicabile nel giudizio principale la normativa censurata e, perciò, irrilevanti tutte le questioni sollevate. La non applicazione delle disposizioni di diritto interno, non equiparabile in alcun modo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità delle stesse (sentenza n. 389 del 1989), rientra, in effetti, tra gli obblighi del giudice nazionale, vincolato all'osservanza del diritto dell'Unione europea e alla garanzia dei diritti che lo stesso ha generato, con il solo limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona". Peraltro, "la complessità della materia, così come emerge dalle disposizioni censurate e dal quadro normativo in cui esse si inseriscono, avrebbe potuto tanto più indirizzare il giudice rimettente verso la strada del rinvio pregiudiziale, al fine di verificare l'effettiva incompatibilità della normativa interna con il diritto a una effettiva parità di trattamento tra lavoratori uomini e donne". In proposito, si è rilevato che la coincidenza dell'estinzione del rapporto di lavoro con la diversa età pensionabile di uomini e donne "potrebbe lasciar intravedere una discriminazione a danno di queste ultime e un potenziale contrasto con disposizioni di diritto dell'Unione europea" (Corte di giustizia, sentenze 26 febbraio 1986, in causa 262/84, Vera Mia Beets-Proper contro F. Van Lanschot Bankiers NV, e 18 novembre 2010, in causa C-356/09, Pensionversicherungsanstalt contro Christine Kleist). "Il diritto europeo secondario, in particolare, la direttiva n. 2006/54/CE (...) specifica, del resto, che nelle disposizioni contrarie al principio della parità di trattamento sono da includere quelle che si basano sul sesso per stabilire limiti di età differenti per il collocamento a riposo (...) e che è vietata qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto attiene all'occupazione e alle condizioni di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione".

11. Il diritto europeo nelle citazioni ad adiuvandum

11.1. Il bilanciamento operato dal legislatore tra le esigenze di difesa sociale e l'interesse del minore nella custodia cautelare in carcere di imputate madri

La sentenza n. 17 ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 31 e 111 Cost., nella parte in cui, salve esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, circoscrive il divieto di disporre o mantenere la custodia cautelare in carcere alla sola madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, imputata per gravi reati (nella specie, il delitto punito dall'art. 416-bis cod. pen.). Il divieto, derogatorio degli ordinari criteri applicativi delle misure cautelari, consegue ad un giudizio di valore operato dal legislatore, il quale ha ritenuto che sull'esigenza processuale e sociale della coercizione intramuraria dovesse prevalere la tutela di un altro interesse di rango costituzionale, "correlato alla protezione costituzionale dell'infanzia, garantita dall'art. 31" (sentenze nn. 239 del 2014 e 177 del 2009; ordinanza n. 145 del 2009). Il bilanciamento normativo tra le esigenze di difesa sociale e l'interesse del minore ha conosciuto, nel tempo, varie modulazioni (legge n. 332 del 1995, art. 5, comma 2; legge n. 62 del 2011, art. 1, comma 1), caratterizzate dal progressivo ampliamento della tutela accordata a quest'ultimo e coerenti con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 239 del 2014, 7 del 2013 e 31 del 2012). La Corte ha sottolineato "la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione", e la complessità di tale interesse, "articolato in diverse situazioni giuridiche" riconosciute e tutelate "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" (Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, art. 3, comma 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, comma 2). Le citate fonti extrastatali "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 discute dell'interesse del bambino in tenera età a godere dell'affetto e delle cure materne" in modo continuativo. Tuttavia, l'elevato rango dell'interesse del minore non ne può comportare un'assoluta sottrazione al bilanciamento con contrapposti interessi di rilievo costituzionale, "quali sono certamente quelli di difesa sociale, sottesi alle esigenze cautelari, laddove la madre sia imputata di gravi delitti". La scelta di limitare l'accesso dell'imputata alla misura cautelare più idonea a garantire il suo rapporto con il figlio, laddove questi abbia compiuto i sei anni, è apparsa "non irragionevolmente giustificata dalla considerazione che tale età coincide con l'assunzione, da parte del minore, dei primi obblighi di scolarizzazione e, dunque, con l'inizio di un processo di (relativa)

autonomizzazione rispetto alla madre”. L'accoglimento della questione avrebbe cancellato il bilanciamento legislativo, assegnando una prevalenza assoluta all'interesse del minore. Il caso di specie non è stato, poi, reputato assimilabile a quelli in cui (sentenze nn. 283 del 1999, 303 del 1996, 148 del 1992, 44 del 1990 e 183 del 1988) è stato consentito al giudice di derogare caso per caso a limiti o differenze di età fissati “nel ben diverso campo delle adozioni, al cospetto di previsioni legislative richiedenti una necessaria differenza d'età, stabilita in maniera rigida, fra adottante e minore adottato”, e “univocamente fissata a tutela del minore, affinché i genitori d'adozione non risultino troppo anziani”. In simili determinate ipotesi, la più flessibile valutazione giudiziale risulta pur sempre condotta “secondo modalità tutte interne al preminente interesse del minore, senza confliggere con altri, e opposti, interessi di rango costituzionale”. Infine, si è osservato che le disposizioni del codice di procedura penale e dell'ordinamento penitenziario sono “attualmente orientate nel senso di assicurare in via primaria il rapporto del minore con la madre”. L'allegata assenza del padre non avrebbe ugualmente potuto giustificare un'estensione del divieto di disporre o mantenere la custodia carceraria alle imputate madri di figli di età superiore ai sei anni, poiché questa soluzione avrebbe veicolato il diverso principio dell'indispensabile presenza di uno dei due genitori, non desumibile dall'attuale ordinamento.

11.2. La legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio e l'introduzione per gli anni 2017-2019 del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa

La sentenza n. 247 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, proposte dalle Regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, e dalle Province autonome, dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016, che nel modificare la legge n. 243 del 2012 (c.d. legge rinforzata per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), ha introdotto all'art. 9 il comma 1-*bis*. La disposizione di nuova introduzione prevede che «Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali». In particolare, è qui di interesse la questione riferita al secondo e al terzo periodo, secondo la quale, attraverso uno strumentale collegamento con lo schema di bilancio armonizzato, sarebbe impedita la naturale utilizzazione del fondo pluriennale vincolato, trasformandolo di fatto in un indebito contributo dell'ente territoriale agli obiettivi di finanza pubblica. In altri termini, la censura, motivata dall'intento di salvaguardare la disponibilità del fondo pluriennale vincolato, lamenta un'indebita intrusione negli equilibri finanziari degli enti territoriali, attraverso l'alterazione di un istituto nato per la mera esposizione contabile delle diacronie inerenti alla gestione di competenza e di cassa dei programmi aventi valenza pluriennale. La Corte esclude il preteso significato ablativo delle disposizioni impugnate, le quali invece sono suscettibili di una diversa interpretazione. Nella motivazione la Corte utilizza anche un argomento riferito a principi connessi al diritto europeo: “Sotto il profilo ermeneutico è rilevante anche il richiamo dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e alle direttive europee del 29 giugno 2000, n. 2000/35/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) – recepita dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (Attuazione della direttiva 2000/35/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali) – e 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali-rifusione) – recepita dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192 (Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180) – che ne hanno dato attuazione ai fini della garanzia del corretto svolgimento delle transazioni stesse. Il principio contenuto nel richiamato art. 114 del TFUE e nelle direttive n. 2000/35/CE (che aveva dettato una rigorosa disciplina della decorrenza degli interessi moratori alla scadenza del termine pattuito o di quello legale) e n. 2011/7/UE (che ha stabilito in materia misure ancora più incisive) ha comportato un'azione di forte contrasto al fenomeno del ritardo nei pagamenti afferenti alle transazioni commerciali. I ritardi nei pagamenti sono considerati dall'Unione europea come causa di gravi pregiudizi per la gestione

finanziaria delle singole imprese, in quanto ne compromettono competitività e redditività. Considerato che alle amministrazioni pubbliche fa capo un volume considerevole di tali transazioni e delle relative disfunzioni, che pregiudicano le imprese in quanto «il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti [e che] il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa più difficile» (terzo considerando della direttiva n. 2011/7/UE), la Commissione europea ha fortemente incrementato negli ultimi anni la vigilanza sulle prassi nazionali non in linea con la cosiddetta “cultura dei pagamenti rapidi”. Se, attraverso la puntuale attuazione delle richiamate direttive, l'Italia ha ottemperato all'adeguamento della propria legislazione, altrettanto non può dirsi in tema di gestione amministrativa dei pagamenti, nell'ambito della quale gli sforzi del legislatore nazionale sono stati costanti ma non ancora tali da raggiungere pienamente l'obiettivo europeo. Ed è proprio sotto questo profilo che la non corretta interpretazione delle disposizioni impugnate costituirebbe un grave passo indietro nel tempestivo adempimento delle obbligazioni passive. È opportuno a tal proposito ricordare che la Commissione europea, il 18 giugno 2014, ha notificato all'Italia una messa in mora ai sensi dell'art 258 del TFUE per violazione degli artt. 2, 4 e 7 della direttiva n. 2011/7/UE (Procedura di infrazione n. 2014/2143). Secondo la Commissione europea esisteva un'evidente discrepanza tra le disposizioni recepite e il concreto andamento delle attività contrattuali delle amministrazioni nazionali e, in particolare, degli enti territoriali. Il legislatore nazionale, proprio per porre riparo alla perdurante prassi illegittima, aveva già adottato il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, per consentire agli enti incapaci di provvedere tempestivamente ai pagamenti di usufruire delle liquidità necessarie per ovviare alle ricorrenti censure europee sui ritardi (sulla natura delle anticipazioni di liquidità, sentenze n. 89 del 2017 e 181 del 2015). Ad oggi, parte delle anticipazioni di liquidità stanziata con il suddetto d.l. n. 35 del 2013 sono ancora in corso di utilizzazione da parte degli enti locali in ritardo con i pagamenti. Se l'art. 1, comma 1, lettera b) della legge n. 164 del 2016 fosse interpretato nel senso proposto dalle ricorrenti, il conseguente pregiudizio all'adempimento delle obbligazioni passive verrebbe a riprodurre i lamentati inconvenienti e a pregiudicare il piano di contrasto al richiamato fenomeno disfunzionale. Ciò senza considerare l'effetto negativo sulla coerenza della legislazione nazionale in materia, che diventerebbe particolarmente contraddittoria. Al contrario, la già esposta interpretazione adeguatrice comporta l'assoluta neutralità delle disposizioni impugnate e la conseguente possibilità di utilizzare il fondo pluriennale vincolato alle scadenze e per gli importi programmati”.

12. L'assorbimento di censure prospettate in relazione al diritto europeo

La sentenza n. **72** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. d), Cost., degli artt. 2, comma 1, lettere a) e c), della legge della Regione Basilicata n. 53 del 2015, e 1, comma 1, della legge regionale n. 17 del 2016 – quest'ultima nella parte in cui dispone che «all'art. 2, comma 1, della legge regionale 26 novembre 2015, n. 53, la data del “31 luglio 2016” è sostituita dalla data del “31 dicembre 2016”» – concernenti gli interventi del legislatore regionale in materia di orario di lavoro settimanale e di riposi giornalieri per il personale del SSN, destinati ad operare in via transitoria fino al 31 luglio 2016, termine poi differito al 31 dicembre 2016. La Corte ha dichiarato assorbita la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento alle previsioni dettate dalla normativa comunitaria.

La sentenza n. **121** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 7, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. La questione traeva origine dall'impugnazione della delibera della Giunta regionale della Puglia n. 1076 del 2014, che imponeva a tutte le aziende sanitarie locali (ASL) pugliesi l'obbligo del rispetto nei confronti di tutto il personale sanitario, medici ed infermieri, del tetto massimo di quarantotto ore settimanali di lavoro, ricomprendovi sia il lavoro svolto all'esterno degli istituti di pena, che quello svolto in regime di parasubordinazione all'interno degli stessi. La Corte ha affermato che la disciplina dei vari profili del tempo della prestazione lavorativa deve essere ricondotta alla materia dell'ordinamento civile, in quanto parte integrante della disciplina del trattamento normativo del lavoratore dipendente, sia pubblico che privato (*ex plurimis*, sentenze n. 257 del 2016, n. 18 del 2013, n. 290, n. 215 e n. 213 del 2012, n. 339 e n. 77 del 2011, n. 324 del 2010). Ha, altresì, dichiarato l'assorbimento della censura riferita all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai vincoli europei posti dalle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE e dall'art. 17, comma 5,

del d.lgs. di attuazione n. 66 del 2003.

La sentenza n. **174** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., degli artt. 65, 66, commi 1 e 2, 69, comma 2, e 71 della legge della Regione Veneto n. 18 del 2016 che prevedevano varie modifiche alla legge regionale n. 50 del 1993. Le predette disposizioni contenevano varie previsioni in tema di caccia, con particolare riferimento alle regole sulla forma di esercizio di tale pratica, alla facoltà di esercitare l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria, per trenta giorni, in tutti gli ambiti territoriali di caccia, alla determinazione delle zone e dell'arco temporale durante il quale svolgere l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, alle modalità e agli strumenti con cui procedere al recupero della fauna selvatica ferita o abbattuta, alle misure per il contenimento del cormorano. La Corte ha dichiarato assorbite le censure relative all'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento alle previsioni dettate dalla normativa comunitaria.

La sentenza n. **260** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia n. 28 del 2015 che ha autorizzato il prelievo venatorio in deroga dello *sturnus vulgaris* per la stagione venatoria 2015-2016 direttamente con norma legislativa, piuttosto che con atto amministrativo secondo quanto prescritto dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992. Nella decisione la Corte ha dichiarato assorbiti ulteriori parametri, in particolare gli artt. 2, 5 e 9 della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e dell'art. 9 della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

Sezione II

Diritto interno e sistema CEDU

1. Il giudice comune e l'applicazione della Convenzione EDU

Nell'attività interpretativa che gli spetta ai sensi dell'art. 101, secondo comma, Cost., il giudice comune ha il dovere di evitare violazioni della Convenzione europea e di applicarne le disposizioni, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti di quest'ultima (sentenze n. 68 del 2017, n. 276 e n. 36 del 2016). In tale attività, egli incontra, tuttavia, il limite costituito dalla presenza di una legislazione interna di contenuto contrario alla CEDU: in un caso del genere – verificata l'impraticabilità di una interpretazione in senso convenzionalmente conforme, e non potendo disapplicare la norma interna, né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione e, pertanto, con la Costituzione, alla luce di quanto disposto dall'art. 117, primo comma, Cost. – deve sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna, per violazione di tale parametro costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 150 del 2015, n. 264 del 2012, n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009). Così la sentenza n. **109**.

2. L'infruttuoso tentativo di interpretazione adeguatrice al diritto convenzionale e l'obbligo di rinvio alla Corte costituzionale

“...secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale in materia, «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale ‘interposta’, egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma» (per tutte, sentenza n. 349 del 2007)”. Così la sentenza n. **43**.

3. La più ampia portata della nozione di “sanzione penale” elaborata dalla giurisprudenza convenzionale rispetto a quella vigente nell'ordinamento interno

“La qualificazione giuridica formalmente attribuita a una sanzione dall'ordinamento nazionale è, per la Corte europea, solo uno degli indicatori di cui tener conto per stabilire l'ambito e il confine della materia penale. Ciò che per il diritto interno non è pena, può invece esserlo per la giurisprudenza sovranazionale. Ai fini dell'applicazione delle garanzie previste dalla Convenzione, sono infatti riconducibili alla materia penale (secondo quanto affermato a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, par. 82) tutte quelle sanzioni che, pur se non qualificate come penali dagli ordinamenti nazionali, sono rivolte alla generalità dei consociati; perseguono uno scopo non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo; hanno una connotazione afflittiva, potendo raggiungere un rilevante grado di severità. [...] tali criteri, [...] si applicano alternativamente e non cumulativamente (come recentemente ribadito nella sentenza della Corte Edu, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, par. 94) [...] La nozione di “sanzione penale” appartiene al novero di quei concetti che la Corte di Strasburgo ha elaborato, autonomamente rispetto agli ordinamenti nazionali, al fine di dare interpretazione e applicazione alla Convenzione. La giurisprudenza sui cosiddetti “criteri Engel”, come è risaputo, si è sviluppata al fine di «scongiurare che i vasti processi di decriminalizzazione, avviati dagli Stati aderenti fin dagli anni 60 del secolo scorso, potessero avere l'effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli artt. 6 e 7 della CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania)» (sentenza n. 49 del 2015). L'attrazione di una sanzione amministrativa nell'ambito della materia penale in virtù dei menzionati criteri trascina, dunque, con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione, come elaborate dalla Corte di Strasburgo. Rimane, invece, nel margine di apprezzamento di cui gode ciascuno Stato aderente la definizione

dell'ambito di applicazione delle ulteriori tutele predisposte dal diritto nazionale, in sé e per sé vevoli per i soli precetti e le sole sanzioni che l'ordinamento interno considera espressione della potestà punitiva dello Stato, secondo i propri criteri. Ciò, del resto, corrisponde alla natura della Convenzione europea e del sistema di garanzie da essa approntato, volto a garantire una soglia minima di tutela comune, in funzione sussidiaria rispetto alle garanzie assicurate dalle Costituzioni nazionali. Detto diversamente, ciò che per la giurisprudenza europea ha natura "penale" deve essere assistito dalle garanzie che la stessa ha elaborato per la "materia penale"; mentre solo ciò che è penale per l'ordinamento nazionale beneficia degli ulteriori presidi rinvenibili nella legislazione interna". Così la sentenza n. 43.

4. La natura di pena ai sensi dell'art. 7 della Convenzione EDU della confisca per equivalente (applicazione retroattiva a titolo di sanzione amministrativa a fattispecie di reato depenalizzato)

La sentenza n. 68 ha dichiarato, tra l'altro, inammissibili per erroneo presupposto interpretativo le questioni di legittimità costituzionale – sollevate in relazione agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 che ha previsto l'applicazione delle proprie disposizioni anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge che le ha depenalizzate, quando il relativo procedimento penale non sia stato definito. La citata legge, nel depenalizzare una serie di condotte prima considerate reato, ha riformulato in particolare l'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 sull'abuso di informazioni privilegiate, prevedendo la punizione con una sanzione amministrativa pecuniaria e introducendo una nuova ipotesi di confisca per equivalente, posto che in precedenza l'art. 180 del d.lgs. n. 58 del 1998 prevedeva la sola confisca diretta. La normativa impugnata, poi, ha previsto l'applicazione della confisca per equivalente anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, purché il procedimento penale non sia stato definito, mentre un'analoga retroattività non è stata introdotta per i fatti di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato che continuano a costituire reato e per i quali la confisca per equivalente, prevista dall'art. 187 del d.lgs. n. 58 del 1998, come modificato dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge n. 62 del 2005, trova applicazione solo rispetto alle condotte realizzate nella vigenza della normativa sopravvenuta. In altri termini, la disposizione censurata contiene una norma transitoria che disciplina l'applicabilità del nuovo trattamento sanzionatorio ai fatti pregressi che, seppur non costituenti più reato, mantengono profili di anti-giuridicità sanzionati in via amministrativa. La Corte, pur condividendo la tesi sostenuta dal giudice *a quo* sulla natura di sanzione penale della confisca per equivalente regolata dall'art. 187-sexies, comma 2, del d.lgs. n. 58 del 1998 e sulla conseguente applicabilità dell'art. 25, secondo comma, Cost. in punto di divieto di retroattività, non ha condiviso l'idea che sia in ogni caso costituzionalmente vietato applicare retroattivamente la confisca per equivalente. La Corte, infatti, ha ricordato che l'art. 7 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea, disciplina il fenomeno della successione di leggi penali nel tempo e prevede non solo il divieto di applicazione retroattiva della norma più sfavorevole ma anche il principio della necessaria applicazione della *lex mitior* (salvo le deroghe che la Corte ha reputato conformi alla CEDU, ma che certamente non concernono il regime sanzionatorio: sentenza n. 236 del 2011). Spetta, pertanto, al rimettente il compito di verificare in concreto se il sopraggiunto trattamento sanzionatorio – non basato esclusivamente sulla qualificazione giuridica della sanzione come amministrativa ma assunto nel suo complesso e dunque comprensivo della confisca per equivalente – sia, in quanto di maggior favore, applicabile al fatto pregresso, ovvero se esso in concreto presenti un carattere maggiormente afflittivo.

5. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU

5.1. La retroattività del privilegio a favore dei crediti dello Stato per le imposte dirette sul prezzo degli immobili eseguiti (assorbimento del parametro interno)

La sentenza n. 176 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, dell'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011 che,

modificando l'art. 2776 cod.civ., ha previsto l'applicabilità anche ai crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto della previsione introdotta in base alla quale i crediti dello Stato indicati dal primo comma dell'art. 2752 cod. civ, ossia quelli per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta dirette, sono collocati sussidiariamente, in caso di infruttuosa esecuzione sui mobili, sul prezzo degli immobili con preferenza rispetto ai crediti chirografari. La Corte, dopo aver ricordato che con sentenza n. 170 del 2013 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 37, ultimo periodo, e del connesso comma 40 dell'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011 in considerazione degli effetti che le norme finivano per produrre sul processo esecutivo, ha esteso il ragionamento anche alla disposizione censurata. Identici, infatti, sono gli effetti prodotti, cioè "di indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, e di orientamento della soddisfazione dei crediti tributari in favore dello Stato a detrimento del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale che lo giustificano".

6. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU

6.1. L'abolizione anticipata di un regime di favore per i produttori di energia da fonte rinnovabile

La sentenza n. 16 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014, sollevata in riferimento agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione EDU e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea. La Corte – dopo aver escluso che l'abolizione anticipata del regime di favore per i produttori di energia da fonte rinnovabile, prevista dalla norma impugnata, fosse lesiva del principio dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, irragionevole e sproporzionata - così ha argomentato l'insussistenza delle lesioni riferite alle norme europea e convenzionale: "Stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell'affidamento elaborati nella giurisprudenza di questa Corte e in quella delle Corti europee, resta conseguentemente esclusa anche la denunciata violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato UE. Il principio di "protezione della proprietà", esteso ai diritti di credito, di cui al citato art. 1 del Protocollo CEDU, non è di ostacolo infatti, ad interferenze da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (Corte EDU, sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri c. Italia) e, al fine della verifica di sussistenza di un tale interesse e della congruità delle sue modalità attuative, è riconosciuto, a ciascuno Stato membro, un ampio margine di apprezzamento (Corte EDU, sentenza della Grande Camera, 29 marzo 2010, Depalle c. Francia; Corte EDU, sentenza della Grande Camera, 26 giugno 2012, Herrmann c. Germania). A sua volta, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nella nota sentenza Plantanol GmbH & Co KG c. Hauptzollamt Darmstadt (C-201/08 del 10 settembre 2009), citata anche nelle ordinanze di rimessione, ha riconosciuto che l'abolizione anticipata di un regime di favore rientra nel potere discrezionale delle Autorità nazionali, incontrando ostacolo solo nell'affidamento che nel mantenimento dello stesso potrebbe porre l'«operatore economico prudente e accorto». E, per quanto in precedenza osservato, l'intervento del legislatore, del quale qui si discute, non è stato imprevedibile né improvviso, per cui l'«operatore economico prudente e accorto» avrebbe potuto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno".

6.2. Il principio dell'intangibilità del giudicato e le sanzioni amministrative qualificabili come penali ai sensi del diritto convenzionale

La sentenza n. 43 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, sollevata in via incidentale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con gli artt. 6 e 7 della CEDU, così come interpretati dalla Corte di Strasburgo (oltreché agli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., sui quali si veda in: I rapporti civili - I principi costituzionali in materia penale, nonché in: La pubblica amministrazione – L'attività). Secondo il rimettente la disposizione impugnata – in base alla quale «[q]uando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali» - sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la propria applicabilità alle sentenze

irrevocabili con le quali è stata inflitta una sanzione amministrativa qualificabile come “penale” ai sensi del diritto convenzionale. Il giudice rimettente – che doveva fare applicazione della sanzione prevista dall’art. 18-bis, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003 per la prevenzione e la punizione dello sfruttamento del lavoro – partendo dalla più ampia nozione di “sanzione penale” elaborata dalla giurisprudenza della Corte EDU (inclusiva a determinate condizioni anche delle sanzioni amministrative), interpreta l’art. 7 della CEDU nel senso che gli Stati aderenti sarebbero tenuti a sacrificare il principio dell’intangibilità del giudicato nel caso di sanzioni amministrative inflitte sulla base di norme successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime. La Corte nega l’assunto del rimettente, affermando invece che nella giurisprudenza della Corte EDU non è allo stato reperibile un principio analogo a quello previsto dall’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, volto a precludere l’esecuzione di una sanzione sostanzialmente penale, anche se inflitta con sentenza irrevocabile, qualora la norma che la prevedeva sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima o altrimenti invalida *ex tunc*. Ne consegue la dichiarazione di non fondatezza della denunciata violazione degli obblighi internazionali, di cui all’art. 117, primo comma, Cost. L’ampia argomentazione della Corte può sintetizzarsi come segue: il concetto di base legale convenzionale di cui all’art. 7 CEDU, definito dalla Corte di Strasburgo in maniera autonoma rispetto agli ordinamenti degli Stati aderenti, è stato perlopiù inteso in riferimento ai requisiti di accessibilità e prevedibilità che devono connotare il diritto penale (Corte europea dei diritti dell’uomo, 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna; in senso conforme, sentenze 27 gennaio 2015, Rohlena contro Repubblica Ceca, e 14 aprile 2015, Contrada contro Italia), sia quello scritto che quello di matrice giurisprudenziale (Corte europea dei diritti dell’uomo, 6 marzo 2012, Huhtamäki contro Finlandia). Quanto alla dimensione temporale del principio di legalità di cui all’art. 7 della CEDU, la giurisprudenza europea è intervenuta solo sotto il profilo della successione delle leggi nel tempo. In questa prospettiva, fino ad epoca recente, la Corte europea ha ritenuto che la garanzia riguardasse solo il divieto di retroattività delle norme incriminatrici e della sanzione più sfavorevole. A partire dalla sentenza Scoppola contro Italia (Corte europea dei diritti dell’uomo, 17 settembre 2009), la Grande Camera, attraverso una interpretazione evolutiva, ha poi ampliato la sfera delle garanzie coperte dallo stesso art. 7, affermando che esso include anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa, senza però che sia intaccato il valore del giudicato. Sulla scorta di tale giurisprudenza, detto principio è stato richiamato e ribadito anche nelle sentenze n. 230 del 2012 e n. 236 del 2011. Anche nei casi, più recenti (Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra, e 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), in cui alla Corte di Strasburgo si è posto il problema dell’applicabilità retroattiva di una norma penale più favorevole quando la condanna era già divenuta definitiva, essa ha affermato che l’eventuale cedevolezza del giudicato rispetto alla *lex mitior* è consentita in quanto prevista dall’ordinamento interno e non in quanto imposta dall’art. 7 della CEDU. Inoltre, nemmeno la giurisprudenza europea sulla problematica distinzione tra norme sulla pena, che rientrano nella portata dell’art. 7 della CEDU, e norme sulla esecuzione e sulla applicazione della pena, che ne fuoriescono (Corte europea dei diritti dell’uomo, 10 luglio 2003, Grava contro Italia, par. 51; 3 marzo 1986, Hogben contro Regno Unito, par. 4, richiamata da 29 novembre 2005, Uttley contro Regno Unito; e più recentemente, 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna), contiene indicazioni circa i limiti alla efficacia del giudicato nei termini in cui la questione è ora portata all’attenzione di questa Corte.

6.3. Il potere dell’amministrazione penitenziaria di determinare le modalità di acquisizione di libri e stampa per i detenuti soggetti a regime speciale

La sentenza n. 122 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 41-bis, comma 2-*quater*, lett. a) e c), ord. pen., impugnato, anche in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 3 e 8 CEDU, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, consente all’amministrazione penitenziaria di adottare, tra le misure di elevata sicurezza interna ed esterna volte a prevenire contatti del detenuto in regime differenziato con l’organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, il divieto di ricevere dall’esterno e di spedire all’esterno libri e riviste a stampa. La Corte ha valutato il richiamo all’art. 3 CEDU come incongruo rispetto alla prospettiva del rimettente, il quale non contesta l’ammissibilità delle limitazioni ma si duole solo del *quomodo*. “Il divieto dei trattamenti inumani o degradanti (...) ha infatti carattere assoluto, sicché – se si versasse in tale ipotesi – neppure l’auspicato intervento del giudice varrebbe a rendere convenzionalmente legittime le misure”. Peraltro, “in presenza di una immutata libertà di corrispondenza epistolare e di scelta dei testi con cui informarsi ed istruirsi”, “il mero fatto che il detenuto debba servirsi dell’istituto penitenziario per l’acquisizione della stampa, e non possa trasmetterla all’esterno, non determina livelli di sofferenza e di svilimento della sua persona tali da attingere al paradigma”

convenzionale. Quanto all'art. 8 CEDU, esso riconosce ad ogni persona il diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza non in termini assoluti, consentendo ingerenze della pubblica autorità nel suo esercizio, in presenza di tre condizioni. In primo luogo, l'ingerenza deve essere prevista dalla legge: "formula che – secondo la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – deve essere intesa, sul piano delle fonti, come comprensiva non del solo diritto scritto, ma anche dell'applicazione e dell'interpretazione delle disposizioni normative da parte della giurisprudenza, e, sul piano della qualità della legge, come espressiva dell'esigenza dell'adeguata accessibilità e della sufficiente precisione della norma che prevede l'interferenza, così da fornire un'adeguata protezione contro l'arbitrio". In secondo luogo, l'ingerenza deve perseguire uno degli scopi legittimi ivi indicati (sicurezza nazionale, ordine pubblico, benessere economico del paese, prevenzione dei reati, protezione della salute o della morale o dei diritti e delle libertà altrui). Da ultimo, l'ingerenza deve essere necessaria, in una società democratica, per il raggiungimento dei predetti scopi: "requisito che (...) postula la proporzionalità del sacrificio del diritto rispetto alla finalità legittima perseguita" (Corte europea dei diritti dell'uomo, 24 marzo 1988, Olsson contro Svezia). Il divieto di scambiare libri e riviste con l'esterno non può essere assimilato alla sottoposizione della corrispondenza del detenuto a visto di controllo, la cui disciplina nazionale, nell'assetto anteriore alla legge n. 95 del 2004, è stata ripetutamente censurata (Corte europea dei diritti dell'uomo, 9 gennaio 2001, Natoli contro Italia; 15 novembre 1996, Domenichini contro Italia; 1° settembre 2015, Paoello contro Italia; Grande Camera, 17 settembre 2009, Enea contro Italia; 7 luglio 2009, Annunziata contro Italia). La "limitazione dei canali di ricezione della stampa e il divieto di trasmetterla all'esterno non solo non incidono affatto sulla segretezza della corrispondenza del detenuto (diversamente dal visto di controllo), ma neppure comprimono (...) la libertà di corrispondere a mezzo posta già riconosciutagli dalla legge nazionale in coerenza con la condizione di legittima detenzione": libertà che continua a potersi esplicare, in tutta la sua ampiezza, tramite l'ordinaria corrispondenza epistolare, a mezzo della quale il detenuto può continuare ad intrattenere le sue relazioni affettive con i familiari. La misura poggia, inoltre, su un'adeguata base legale: le censurate disposizioni individuano la finalità assegnata al relativo potere dell'amministrazione penitenziaria nella "necessità di prevenire contatti di detenuti di particolare pericolosità con le organizzazioni criminali di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazioni con altri detenuti appartenenti alla stessa organizzazione o ad organizzazioni a questa alleate". La mancata indicazione nel dettaglio dei beni e degli oggetti di cui può essere vietata la ricezione dall'esterno non collide con le indicazioni della giurisprudenza di Strasburgo secondo cui, "se una legge attributiva di potere discrezionale deve, in linea di principio, delimitarne la portata, è impossibile giungere ad una certezza assoluta nella sua formulazione, poiché il probabile risultato di un tale desiderio di certezza sarebbe un'eccessiva rigidità" (Corte europea dei diritti dell'uomo, 15 novembre 1996, Domenichini contro Italia). La misura, la cui durata si modella su quella del regime speciale cui accede, persegue in modo proporzionato finalità sicuramente ascrivibili al novero degli scopi legittimi convenzionalmente previsti. La stessa Corte (19 gennaio 2010, Montani contro Italia; Grande camera, 17 settembre 2009, Enea contro Italia) ha ritenuto opportune e proporzionate, rispetto allo scopo legittimo di mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza, restrizioni legate al regime detentivo speciale assai più incisive di quella in esame, quali le severe limitazioni quantitative e modali inerenti ai colloqui personali con i familiari.

6.4. Il giudicato amministrativo e l'obbligo di conformazione alle sentenze della Corte EDU (mancata previsione di una specifica causa di revocazione) - Auspicio rivolto alla Corte EDU

La sentenza n. 123 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 106 del d.lgs. n. 104 del 2010, 395 e 396 cod. proc. civ., impugnati, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 46, par. 1, CEDU, nella parte in cui non prevedono, nel processo amministrativo, un diverso caso di revocazione della sentenza quando ciò sia necessario per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte ha preliminarmente distinto la condizione dei ricorrenti nel giudizio per revocazione che hanno adito vittoriosamente la Corte di Strasburgo e di quelli che non hanno attivato lo strumento processuale convenzionale, pur versando nella medesima situazione sostanziale. L'obbligo di riapertura del processo, posto dall'art. 46 CEDU, "non concerne i casi, diversi da quello oggetto della pronuncia, nei quali per l'ordinamento interno si è formato il giudicato" (sentenza n. 210 del 2013): infatti, vi è "una radicale differenza tra coloro che, una volta esauriti i ricorsi interni, si sono rivolti al sistema di giustizia della CEDU e coloro che, al contrario, non si sono avvalsi di tale facoltà, con la conseguenza che la

loro vicenda processuale, definita ormai con la formazione del giudicato, non è più suscettibile del rimedio convenzionale”. Per i soggetti che hanno adito vittoriosamente la Corte di Strasburgo, la sentenza n. 113 del 2011 ha riconosciuto l’esistenza dell’obbligo convenzionale di riapertura del processo penale, allorché ciò sia necessario per conformarsi a una sentenza della Corte EDU, introducendo nell’art. 630 cod. proc. pen. una specifica ipotesi di revisione della sentenza passata in giudicato. Tale conclusione non è stata però ritenuta valida per i processi diversi da quelli penali e, in particolare, per quelli amministrativi. Sin dalla sentenza della Grande Camera, 13 luglio 2000, Scozzari e Giunta contro Italia, “la Corte EDU, leggendo congiuntamente ed evolutivamente gli artt. 41 e 46 della Convenzione, ha ritenuto che l’obbligo di conformazione alle proprie sentenze implichi, anche cumulativamente, a carico dello Stato condannato: 1) il pagamento dell’equa soddisfazione, ove attribuita dalla Corte ai sensi dell’art. 41 della CEDU; 2) l’adozione, se del caso, di misure individuali necessarie all’eliminazione delle conseguenze della violazione accertata; 3) l’introduzione di misure generali volte a far cessare la violazione derivante da un atto normativo o da prassi amministrative o giurisprudenziali e ad evitare violazioni future” (sentenze 14 febbraio 2017, S.K. contro Russia; 15 dicembre 2016, Ignatov contro Ucraina; 20 settembre 2016, Karelin contro Russia; Grande Camera, 17 luglio 2014, Centre for legal resources on behalf of Valentin Campeanu contro Romania). “Le misure individuali sono quelle volte a consentire la *restitutio in integrum*, al fine di porre il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza delle esigenze della Convenzione” (sentenze Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia; 12 marzo 2014, Kuric e altri contro Slovenia; 30 giugno 2009, Verein Tierfabriken Schweiz (VgT) contro Svizzera). La Corte EDU, peraltro, ha costantemente affermato che “in linea di principio non spetta ad essa indicare le misure atte a concretizzare la *restitutio in integrum* o le misure generali necessarie a porre fine alla violazione convenzionale, restando gli Stati liberi di scegliere i mezzi per l’adempimento di tale obbligo, purché compatibili con le conclusioni contenute nelle sue sentenze” (sentenze Grande Camera, 5 febbraio 2015, Bochan contro Ucraina; 17 luglio 2014, Centre for legal resources on behalf of Valentin Campeanu contro Romania; 12 marzo 2014, Kuric e altri contro Slovenia), e solo in casi eccezionali ha ritenuto utile indicare il tipo di misure da adottare (sentenze 30 ottobre 2014, Davydov contro Russia; 9 gennaio 2013, Oleksandr Volkov contro Ucraina). Essa, peraltro, nel caso di violazione delle norme sul giusto processo (art. 6 CEDU), ha anche affermato che “la riapertura del processo o il riesame del caso rappresentano, in linea di principio, il mezzo più appropriato per operare la *restitutio in integrum*” (sentenze 20 settembre 2016, Karelin contro Russia; Grande Camera, 5 febbraio 2015, Bochan contro Ucraina). Particolarmente importante per la ricostruzione della portata della giurisprudenza convenzionale è, sebbene non vincolante, la Raccomandazione R(2000)2 del 19 gennaio 2000 del Comitato dei ministri (organo istituzionalmente deputato a vigilare sull’esecuzione delle sentenze di condanna), spesso richiamata dalla Corte nelle sue decisioni, entrando così a far parte del relativo apparato motivazionale e contribuendo a riempire di contenuto il significato dei precetti convenzionali. Dalla giurisprudenza e dalla Raccomandazione si è desunto che “l’obbligo di conformazione alle sentenze della Corte ha un contenuto variabile, che le misure ripristinatorie individuali diverse dall’indennizzo sono solo eventuali e vanno adottate esclusivamente laddove siano necessarie per dare esecuzione alle sentenze stesse, e che il riesame del caso o la riapertura del processo sono tuttavia da ritenersi le misure più appropriate nel caso di violazione delle norme convenzionali sul giusto processo”. La specifica giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa ai processi civili e amministrativi è sostanzialmente in linea con questi principi. Tuttavia, “l’indicazione della obbligatorietà della riapertura del processo, quale misura atta a garantire la *restitutio in integrum*, è presente esclusivamente in sentenze rese nei confronti di Stati i cui ordinamenti interni già prevedono, in caso di violazione delle norme convenzionali, strumenti di revisione delle sentenze passate in giudicato” (sentenze 22 novembre 2016, Artemenko contro Russia; 26 aprile 2016, Kardoš contro Croazia; 26 luglio 2011, T.Ç. e H.Ç. contro Turchia; 20 dicembre 2007, Iosif e altri contro Romania; 20 dicembre 2007, Paykar Yev Haghtanak LTD contro Armenia; 10 agosto 2006, Yanakiev contro Bulgaria; 11 luglio 2006, Gurov contro Moldavia). La sentenza della Grande Camera, 5 febbraio 2015, Bochan contro Ucraina ha osservato che “non vi è un approccio uniforme sulla possibilità di riaprire i processi civili in seguito a una sentenza della Corte EDU che abbia accertato violazioni convenzionali”; pur incoraggiando l’adozione delle misure necessarie per garantire la riapertura del processo, ha rimesso agli Stati contraenti la scelta di come meglio conformarsi alle pronunce della Corte, “senza indebitamente stravolgere i principi della *res iudicata* o la certezza del diritto nel contenzioso civile, in particolare quando tale contenzioso riguarda terzi con i propri legittimi interessi da tutelare”. Nel perimetrare l’obbligo di conformazione discendente dall’art. 46, par. 1, la Corte europea ha individuato “nella tutela dei soggetti diversi dallo Stato che hanno preso parte al giudizio interno la principale differenza

fra i processi penali e quelli civili, differenza che riguarda pure quelli amministrativi, anch'essi caratterizzati dalla frequente partecipazione al giudizio di amministrazioni diverse dallo Stato, di parti resistenti private affidatarie di un *munus* pubblico e di controinteressati. È la tutela di costoro, unita al rispetto nei loro confronti della certezza del diritto garantita dalla *res iudicata* (oltre al fatto che nei processi civili e amministrativi non è in gioco la libertà personale), a spiegare l'atteggiamento più cauto della Corte EDU al di fuori della materia penale". Nelle materie diverse da quella penale, dalla giurisprudenza convenzionale non è dunque emersa, allo stato, l'esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, essendo la relativa decisione rimessa agli Stati contraenti, "incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco". Attualmente, l'invito è stato accolto da circa metà degli Stati del Consiglio d'Europa (tra i quali la Germania, la Spagna e la Francia) nei quali sono stati introdotti strumenti atti a consentire la riapertura dei processi civili a seguito di sentenze della Corte EDU di accertamento di violazioni convenzionali. Nell'ordinamento italiano, "la riapertura del processo non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, esige una delicata ponderazione, alla luce dell'art. 24 Cost., fra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi, e tale ponderazione spetta in via prioritaria al legislatore. In questa prospettiva, se è vero che non è irrilevante l'interesse statale ad una disciplina che eviti indennizzi a volte onerosi, per lesioni anche altrimenti riparabili, non si può sottacere che l'invito della Corte EDU potrebbe essere più facilmente recepito in presenza di un adeguato coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale. (...) quest'ultimo vede come parti necessarie il ricorrente e lo Stato autore della violazione, mentre l'intervento degli altri soggetti che hanno preso parte al giudizio interno – cui peraltro il ricorso non deve essere notificato – è rimesso (...) alla valutazione discrezionale del Presidente della Corte, il quale può invitare ogni persona interessata diversa dal ricorrente a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze. (...) una sistematica apertura del processo convenzionale ai terzi – per mutamento delle fonti convenzionali o in forza di una loro interpretazione adeguatrice da parte della Corte EDU – renderebbe più agevole l'opera del legislatore nazionale".

6.5. L'attuazione dei principi enunciati dalla sentenza n. 70 del 2015 (la perequazione pensionistica)

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha precisato che l'art. 6, par. 1, CEDU "non può essere interpretato nel senso di impedire ogni ingerenza dei pubblici poteri in un procedimento giudiziario pendente del quale sono parti" (sentenze 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint Pie X e Blanche de Castille e altri contro Francia e 23 ottobre 1997, National and Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society contro Regno Unito). Al fine di valutare "se un intervento normativo retroattivo idoneo a incidere sull'esito di procedimenti in corso integri una violazione del principio della parità delle armi, occorre tenere conto di tutte le circostanze della causa e delle ragioni che lo Stato ha avanzato per giustificare l'intervento". Tali orientamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. 250 che ha giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 25 e 25-bis dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 (il primo sostituito e il secondo inserito dal d.l. n. 65 del 2015), impugnati, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 6, par. 1, CEDU, in quanto, nel disciplinare la rivalutazione automatica delle pensioni per il 2012 e il 2013 in attuazione della sentenza n. 70 del 2015, avrebbero leso il diritto a un equo processo. Il novellato comma 25 ha dettato una nuova disciplina della perequazione, diversa da quella dichiarata illegittima con la sentenza del 2015, poiché la riconosce, in misura percentuale decrescente, anche ai trattamenti – in precedenza esclusi – compresi tra le tre e le sei volte il minimo INPS. Il comma 25-bis ha regolato il cosiddetto "trascinamento", ossia il computo degli incrementi perequativi, reintrodotti per gli anni 2012 e 2013, ai fini della determinazione della base di calcolo per la rivalutazione automatica per gli anni successivi. Le norme hanno introdotto una "nuova non irragionevole modulazione del meccanismo che sorregge la perequazione, la cui portata è stata ridefinita compatibilmente con le risorse disponibili", e hanno non irragionevolmente bilanciato l'interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. La sentenza del 2015 aveva giudicato illegittimo il primo periodo del previgente comma 25, che contemplava l'integrale blocco per il biennio 2012-2013 della rivalutazione automatica di tutte le pensioni superiori a tre volte quella minima, in ragione del fatto che "il legislatore aveva fatto cattivo uso della discrezionalità a esso spettante (...), poiché nel bilanciare l'interesse dei pensionati alla conservazione del potere d'acquisto dei propri trattamenti pensionistici con le esigenze finanziarie dello Stato, pure meritevoli di tutela, aveva irragionevolmente sacrificato il primo, in particolar modo, quello dei titolari di trattamenti previdenziali modesti, in nome di esigenze finanziarie neppure

illustrate”. La sentenza “demandava al legislatore un intervento che, emendando questi vizi, operasse un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti, nel rispetto dei limiti di ragionevolezza e proporzionalità, senza che alcuno di essi risultasse irragionevolmente sacrificato”. Lo scopo dell’intervento effettuato con il d.l. n. 65 del 2015 “non era quello di incidere sull’esito di processi di cui lo Stato era parte, ma quello, espressamente dichiarato, di dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, operando, con riguardo a tutti i trattamenti pensionistici, un nuovo bilanciamento tra l’interesse dei pensionati e le esigenze finanziarie dello Stato. Oltre a eliminare le possibili incertezze in ordine alla disciplina applicabile in seguito a tale sentenza, l’intervento si proponeva di rimediare ai vizi di irragionevolezza e sproporzione della disposizione dichiarata incostituzionale”. I Giudici hanno altresì negato che la censurata disciplina contrastasse con l’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, riscontrando la ricorrenza delle condizioni che, per la giurisprudenza di Strasburgo (da ultimo, Grande Camera, sentenze 13 dicembre 2016, Bélané Nagy contro Ungheria e 5 settembre 2017, Fábíán contro Ungheria), legittimano un’ingerenza nel diritto al rispetto dei propri beni (nella specie, il credito relativo alla perequazione automatica per gli anni 2012 e 2013 che sarebbe spettata a seguito della sentenza n. 70 del 2015). L’espresso collegamento delle disposizioni denunciate all’attuazione della sentenza costituzionale ha consentito di ritenere sussistente il perseguimento di un interesse pubblico o generale, “condizione per cui la Corte EDU riconosce alle autorità nazionali un ampio margine di apprezzamento”. Quanto al requisito della proporzionalità, si è osservato che “l’entità dell’onere in capo ai pensionati deve essere valutata tenendo conto del trattamento complessivo a essi spettante, non riguardo alla sola perequazione automatica, sottratta per intero ai pensionati titolari di trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS, per gli anni 2012 e 2013”. Ciò che rileva nella giurisprudenza europea (sentenze 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, e 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia), è “la sostanza del diritto alla pensione, l’esistenza, o l’assenza di un onere esorbitante in capo all’interessato (...), in definitiva, la valutazione se vi sia o non vi sia il sacrificio del diritto fondamentale alla pensione”. Il blocco della perequazione per due anni e il suo conseguente trascinarsi negli anni successivi non hanno costituito un sacrificio sproporzionato rispetto alle esigenze, di interesse generale, perseguite dai denunciati commi che hanno inciso su una limitata percentuale dell’importo complessivo della pensione e non sulla disponibilità dei mezzi di sussistenza da parte di pensionati titolari di trattamenti medio-alti. Del resto, la citata sentenza Fábíán si è riferita proprio all’entità delle perdite di prestazione e dei mezzi di sussistenza quali fattori per valutare se le autorità nazionali avessero superato i limiti del proprio margine di apprezzamento.

6.6. L’impugnazione, per difetto di veridicità, del riconoscimento del figlio minore (nato da madre surrogata all’estero) e l’interesse dello stesso all’appartenenza familiare

“L’affermazione della necessità di considerare il concreto interesse del minore in tutte le decisioni che lo riguardano è fortemente radicata nell’ordinamento sia interno, sia internazionale e questa Corte, sin da epoca risalente, ha contribuito a tale radicamento (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2013, n. 31 del 2012, n. 283 del 1999, n. 303 del 1996, n. 148 del 1992 e n. 11 del 1981)” [...] “...il quadro europeo ed internazionale di tutela dei diritti dei minori evidenzia la centralità della valutazione dell’interesse del minore nell’adozione delle scelte che lo riguardano. Tale principio ha trovato la sua solenne affermazione dapprima nella Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, in forza della quale «[i]n tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l’interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente» (art. 3, paragrafo 1). Nella stessa direzione si pongono la Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77, e le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa per una giustizia a misura di minore, adottate il 17 novembre 2010, nella 1098^a riunione dei delegati dei ministri. Infine, l’art. 24, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, sancisce il principio per il quale «[i]n tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l’interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente». D’altra parte, pur in assenza di un’espressa base testuale, la garanzia dei best interests of the child è stata riportata, nell’interpretazione della Corte europea dei diritti dell’uomo, sia all’art. 8, sia all’art. 14 della CEDU. Ed è proprio in casi di surrogazione di maternità, nel valutare il rifiuto di trascrizione degli atti di nascita nei registri dello stato civile francese, che la Corte di Strasburgo ha affermato che il rispetto del migliore interesse dei minori deve guidare ogni decisione che li riguarda

(sentenze del 26 giugno 2014, rese nei casi *Mennesson* contro Francia e *Labassee* contro Francia, ricorsi n. 65192 del 2011 e n. 65941 del 2011). Va altresì rammentato che, in linea con i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte EDU, la legge 19 ottobre 2015, n. 173 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare) ha valorizzato l'interesse del minore alla conservazione di legami affettivi che sicuramente prescindono da quelli di sangue, attraverso l'attribuzione di rilievo giuridico ai rapporti di fatto instaurati tra il minore dichiarato adottabile e la famiglia affidataria. D'altra parte, il distacco tra identità genetica e identità legale è alla base proprio della disciplina dell'adozione (legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Diritto del minore ad una famiglia»), quale espressione di un principio di responsabilità di chi sceglie di essere genitore, facendo sorgere il legittimo affidamento sulla continuità della relazione». Così la sentenza n. 272 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della CEDU, nella parte in cui non prevede che l'impugnazione, per difetto di veridicità, del riconoscimento del figlio minore (nato da madre surrogata all'estero) possa essere accolta solo quando sia rispondente all'interesse dello stesso.

6.7. La pubblicità del procedimento per il riesame delle misure cautelari personali

La sentenza n. 263 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 309, comma 8, e 127, comma 6, del cod. proc. pen., sollevate in riferimento agli artt. 3, 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo 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 consentono che il procedimento per il riesame delle misure cautelari si svolga, su richiesta dell'indagato o del ricorrente, nelle forme della pubblica udienza». Con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la Corte ha chiarito che la «norma interposta» ricavabile dalla CEDU, come interpretata dai giudici di Strasburgo, destinata ad integrare il parametro costituzionale evocato, risulta essere di segno diverso da quello ipotizzato dal giudice *a quo*. È, infatti, vero che nella sentenza 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza* contro Italia, richiamata dal giudice *a quo*, la Corte di Strasburgo ha ritenuto incompatibile con la garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, del quale la legge italiana all'epoca vigente prevedeva la trattazione in forma camerale. Tuttavia, la Corte ha rilevato che nel formulare la doglianza, il giudice *a quo* non ha tenuto conto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo attinente, in modo specifico, al procedimento di verifica della legittimità della detenzione *ante iudicium* della persona indiziata di un reato, secondo la quale la Convenzione non richiede, in via di principio, che le relative udienze siano aperte al pubblico (sentenza 15 novembre 2005, *Reinprecht* contro Austria). In altri termini, il suddetto procedimento trova disciplina espressamente nell'art. 5, paragrafo 4, della CEDU, il quale deve avere carattere giudiziale – per assicurare il rispetto dei principi del contraddittorio e della «parità delle armi», in quanto «fondamentali garanzie di procedura» – e richiede lo svolgimento di un'udienza ma senza imporre necessariamente il suo carattere pubblico.

7. Le dichiarazioni di inammissibilità in relazione alla Convenzione EDU

7.1. La natura di pena ai sensi dell'art. 7 della Convenzione EDU della confisca per equivalente (applicazione retroattiva a titolo di sanzione amministrativa a fattispecie di reato depenalizzato)

Si veda sopra, in questa stessa sezione, la sentenza n. 68.

7.2. La depenalizzazione del delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali e la retroattività delle sanzioni amministrative

La sentenza n. 109 ha dichiarato, tra l'altro, inammissibile per contraddittorietà tra premesse ed esito del percorso motivazionale, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9 del d.lgs. n. 8 del 2016 che – nell'ambito di un intervento di depenalizzazione di una serie di reati – ha, in particolare, trasformato in illecito amministrativo il delitto di omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali, laddove l'importo omesso non sia

superiore ad euro 10.000 per ogni annualità. Più specificamente, i commi 1 e 3 prevedono l'applicabilità delle sanzioni amministrative anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di depenalizzazione, per un importo che non può essere superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 cod. pen. L'art. 9, invece, impone all'autorità giudiziaria l'obbligo di trasmettere all'autorità amministrativa competente, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, gli atti dei procedimenti penali trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa alla medesima data. Il giudice remittente – pur partendo dalla tesi per la quale il principio costituzionale di irretroattività sancito dall'art. 25, comma 2, Cost. si applica esclusivamente alle norme penali, mentre può essere derogato con legge ordinaria nel caso di sanzioni amministrative – ha, poi, invocato la più recente giurisprudenza della Corte EDU per ritenere le sanzioni oggetto di censura solo formalmente amministrative ma con natura sostanzialmente penale, ritenendo quindi necessario estendere ad esse l'applicazione proprio dello stesso art. 25 Cost. In via preliminare la Corte ha ricordato che “nell'attività interpretativa che gli spetta ai sensi dell'art. 101, secondo comma, Cost., il giudice comune ha il dovere di evitare violazioni della Convenzione europea e di applicarne le disposizioni, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti di quest'ultima (sentenze n. 68 del 2017, n. 276 e n. 36 del 2016)”. Tuttavia, in presenza di una legislazione interna di contenuto contrario alla CEDU, una volta verificata l'impraticabilità di una interpretazione in senso convenzionalmente conforme, e non potendo disapplicare la norma interna, né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione, al giudice spetta il compito di sollevare la questione di costituzionale per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 150 del 2015, n. 264 del 2012, n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009)”. Nel caso in esame, invece, il giudice remittente ha seguito un percorso diverso e non in linea con le indicazioni ricavabili dalla costante giurisprudenza della Corte, a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007. Egli, infatti, ha fatto riferimento ai criteri Engel – elaborati dalla Corte di Strasburgo per evitare la cosiddetta “truffa delle etichette” e per riconoscere natura sostanzialmente penale a sanzioni formalmente qualificate come amministrative – non solo per estendere alla sanzione formalmente amministrativa le sole garanzie convenzionali, ed in particolare quelle enucleate dall'art. 7 della CEDU, ma per permettere l'applicazione dei parametri costituzionali interni riferiti alla sola pena in senso stretto. In altri termini, in tal modo il giudice *a quo* finisce per determinare un allargamento dell'area penalmente rilevante, in contrasto con quanto già chiarito nella sentenza n. 49 del 2015, anche alla luce dell'ampia discrezionalità spettante al legislatore di distinguere tra reato e illecito amministrativo (sentenze n. 43 del 2017 e n. 193 del 2016)

7.3. Le c.d. pensioni svizzere - Monito al legislatore affinché individui un rimedio atto a salvaguardare il nucleo essenziale della sentenza Stefanetti della Corte EDU

La sentenza n. 166 ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, CEDU e 1 del Protocollo addizionale, dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, il quale, interpretando l'art. 5, secondo comma, del d.P.R. n. 488 del 1968, prescrive che la retribuzione pensionabile percepita all'estero sia riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati in Italia nel medesimo periodo. Come già sostenuto dalla sentenza n. 264 del 2012 e dall'ordinanza n. 10 del 2014, nel bilanciamento tra la tutela dell'interesse sotteso all'art. 6, par. 1, CEDU e la tutela degli altri interessi costituzionalmente protetti, “prevale quella degli interessi antagonisti di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata, in relazione alla quale sussistono (...) preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva. Legislazione che si riconosce essere (...) ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità, in quanto tiene conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera sono notevolmente inferiori a quelli versati in Italia e, in ragione di ciò, opera una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni, e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni”. La sentenza Stefanetti della Corte di Strasburgo, evocata quale *novum* idoneo a determinare il superamento della pregressa giurisprudenza costituzionale, ha ravvisato nella norma impugnata una violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale con specifico riguardo alla posizione dei ricorrenti che avevano subito una decurtazione particolarmente incisiva (pari a circa due terzi) della pensione cui avrebbero avuto altrimenti diritto. Tale pronuncia non ha, tuttavia, contraddetto la valutazione espressa dalla precedente sentenza Maggio, ove si era

riconosciuto che la contestata legislazione retroattiva determinava sacrifici più contenuti e, dunque, ragionevoli e proporzionati. Il nuovo arresto della Corte europea non ha evidenziato un profilo di incompatibilità, con l'art. 1 del Protocollo addizionale, "riferito, o comunque riferibile, alla disposizione nazionale in esame, in termini che ne comportino, per interposizione, il contrasto (...) con l'art. 117, primo comma, Cost."; ha piuttosto messo in luce "l'esistenza di una più circoscritta area di situazioni in riferimento alle quali la riparametrazione delle retribuzioni percepite in Svizzera, in applicazione della censurata norma nazionale retroattiva, può entrare in collisione con gli evocati parametri convenzionali e, corrispondentemente, con i precetti di cui agli artt. 3 e 38" Cost. "Quale sia la soglia al di sotto della quale la riduzione delle cosiddette pensioni svizzere (...) venga a ledere il diritto dei lavoratori al bene della vita rappresentato dal credito relativo a pensione, non è però indicato, in termini generali, nella sentenza Stefanetti. (...) L'indicazione di una soglia (fissa o proporzionale) e di un non superabile limite di riducibilità delle pensioni svizzere – ai fini di una *reductio ad legitimitatem* della disposizione impugnata, che ne impedisca l'incidenza su dette pensioni in misura che risulti lesiva degli evocati precetti convenzionali e nazionali –, come pure l'individuazione del rimedio, congruo e sostenibile, atto a salvaguardare il nucleo essenziale del diritto leso, sono comunque necessarie, ma presuppongono (...) la scelta tra una pluralità di soluzioni" rimessa alla discrezionalità del legislatore. Alla pronuncia di inammissibilità, allo stato, della questione si è accompagnato l'incisivo monito secondo cui "non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema segnalato dalla Corte di Strasburgo".

8. L'assorbimento di censure prospettate con riferimento alla Convenzione EDU

La sentenza n. **241** - avente ad oggetto l'obbligo del ricorrente di dichiarare il valore di causa, quale condizione per l'accesso al giudizio previdenziale - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 152, ultimo periodo, delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, come modificato dall'art. 38, comma 1, lettera *b*), n. 2, del d.l. n. 98 del 2011, per violazione dell'art. 3 Cost. Il motivo di censura dedotto in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6, comma 1, CEDU, è stato dichiarato assorbito.

La sentenza n. **267** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 1, commi da 318 a 321, della legge n. 311 del 2004 che prevedeva, con efficacia retroattiva, nei confronti dei custodi di veicoli sequestrati dall'autorità giudiziaria, soggetti ad alienazione forzata se giacenti da più di due anni (a decorrere dal 2002), la liquidazione di un importo complessivo forfettario da calcolarsi secondo i nuovi e riduttivi criteri ivi stabiliti, in deroga alle tariffe contemplate dagli artt. 59 e 276 del d.P.R. n. 115 del 2002. L'accoglimento della questione per accertata violazione del parametro interno ha determinato l'assorbimento degli altri denunciati profili di illegittimità, tra cui quello relativo al preteso contrasto con gli artt. 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

9. Le citazioni della giurisprudenza della Corte EDU

"Per quanto riguarda più specificamente la corrispondenza postale del detenuto, deve inoltre ricordarsi che la disciplina dettata dall'art. 18-ter della legge n. 354 del 1975, come modificata dalla legge n. 95 del 2004, rappresenta un delicato punto di equilibrio raggiunto dal legislatore, anche a seguito di numerose decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo in cui l'Italia veniva ripetutamente condannata per violazione degli artt. 8 e 13 CEDU (*ex multis*, sentenze 21 ottobre 1996, Calogero Diana contro Italia; 15 novembre 1996, Domenichini contro Italia; 6 aprile 2000, Labita contro Italia; 26 luglio 2001, Di Giovine contro Italia; 14 ottobre 2004, Ospina Vargas contro Italia)". Così la sentenza n. **20**.

"Oltre agli evidenziati profili di inammissibilità deve, altresì, rilevarsi come dalle numerose pronunce della Corte di Strasburgo non emerga affatto l'assoluta necessità che la notifica dell'atto di accusa sia effettuata personalmente all'imputato. Le stesse statuizioni della Corte europea ammettono che l'atto di accusa possa non essere notificato personalmente all'imputato e che, in tal caso, occorra valutare con particolare diligenza la sussistenza di una rinuncia a comparire dell'imputato (*ex multis*, Corte EDU, sezione prima, sentenza del 9 settembre 2004, Yavuz contro Austria; sezione prima, sentenza 4 luglio 2002,

Jancikova contro Austria). Dalla giurisprudenza della Corte EDU non discende, quindi, l'obbligo della notifica personale dell'atto introduttivo del giudizio, ma la necessità che gli Stati membri predispongano delle regole alla cui stregua stabilire che l'assenza dell'imputato al processo possa essere ritenuta espressione di una consapevole rinuncia a parteciparvi". Così la sentenza n. **31** che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 161 e 163 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 21, 24, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, e all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sezione III

Diritto interno e diritto internazionale

1. Le citazioni di norme internazionali ad adiuvandum

1.1. Il bilanciamento operato dal legislatore tra le esigenze di difesa sociale e l'interesse del minore nella custodia cautelare in carcere di imputate madri

La sentenza n. 17 ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 31 e 111 Cost., nella parte in cui, salve esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, circoscrive il divieto di disporre o mantenere la custodia cautelare in carcere alla sola madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, imputata per gravi reati (nella specie, il delitto punito dall'art. 416-*bis* cod. pen.). Il divieto, derogatorio degli ordinari criteri applicativi delle misure cautelari, consegue ad un giudizio di valore operato dal legislatore, il quale ha ritenuto che sull'esigenza processuale e sociale della coercizione intramuraria dovesse prevalere la tutela di un altro interesse di rango costituzionale, "correlato alla protezione costituzionale dell'infanzia, garantita dall'art. 31" (sentenze nn. 239 del 2014 e 177 del 2009; ordinanza n. 145 del 2009). Il bilanciamento normativo tra le esigenze di difesa sociale e l'interesse del minore ha conosciuto, nel tempo, varie modulazioni (legge n. 332 del 1995, art. 5, comma 2; legge n. 62 del 2011, art. 1, comma 1), caratterizzate dal progressivo ampliamento della tutela accordata a quest'ultimo e coerenti con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 239 del 2014, 7 del 2013 e 31 del 2012). La Corte ha sottolineato "la speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione", e la complessità di tale interesse, "articolato in diverse situazioni giuridiche" riconosciute e tutelate "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" (Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, art. 3, comma 1; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, comma 2). Le citate fonti extrastatali "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 discute dell'interesse del bambino in tenera età a godere dell'affetto e delle cure materne" in modo continuativo. Tuttavia, l'elevato rango dell'interesse del minore non ne può comportare un'assoluta sottrazione al bilanciamento con contrapposti interessi di rilievo costituzionale, "quali sono certamente quelli di difesa sociale, sottesi alle esigenze cautelari, laddove la madre sia imputata di gravi delitti". La scelta di limitare l'accesso dell'imputata alla misura cautelare più idonea a garantire il suo rapporto con il figlio, laddove questi abbia compiuto i sei anni, è apparsa "non irragionevolmente giustificata dalla considerazione che tale età coincide con l'assunzione, da parte del minore, dei primi obblighi di scolarizzazione e, dunque, con l'inizio di un processo di (relativa) autonomizzazione rispetto alla madre". L'accoglimento della questione avrebbe cancellato il bilanciamento legislativo, assegnando una prevalenza assoluta all'interesse del minore. Il caso di specie non è stato, poi, reputato assimilabile a quelli in cui (sentenze nn. 283 del 1999, 303 del 1996, 148 del 1992, 44 del 1990 e 183 del 1988) è stato consentito al giudice di derogare caso per caso a limiti o differenze di età fissati "nel ben diverso campo delle adozioni, al cospetto di previsioni legislative richiedenti una necessaria differenza d'età, stabilita in maniera rigida, fra adottante e minore adottato", e "univocamente fissata a tutela del minore, affinché i genitori d'adozione non risultino troppo anziani". In simili determinate ipotesi, la più flessibile valutazione giudiziale risulta pur sempre condotta "secondo modalità tutte interne al preminente interesse del minore, senza confliggere con altri, e opposti, interessi di rango costituzionale". Infine, si è osservato che le disposizioni del codice di procedura penale e dell'ordinamento penitenziario sono "attualmente orientate nel senso di assicurare in via primaria il rapporto del minore con la madre". L'allegata assenza del padre non avrebbe ugualmente potuto giustificare un'estensione del divieto di disporre o mantenere la custodia carceraria alle imputate madri di figli di età superiore ai sei anni, poiché questa soluzione avrebbe veicolato il diverso principio dell'indispensabile presenza di uno dei due genitori, non desumibile dall'attuale ordinamento.

Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II e relative pagine di trattazione

O. 2	559
S. 5	307
S. 6	298, 299, 306, 328, 331, 335, 346, 369, 381, 527
S. 7	114, 142, 214, 311, 335, 336
S. 8	397
S. 9	143
S. 10	342, 356
O. 12	166
S. 13	163, 512
S. 14	370, 373, 427, 466
S. 15	116, 156, 312, 314, 317
S. 16	116, 124, 143, 156, 216, 287, 554, 567
S. 17	125, 140, 151, 191, 256, 561, 577
S. 18	125, 188
S. 20	114, 121, 125, 151, 186, 261, 262, 575
S. 21	133, 143, 260
S. 23	144, 210
O. 24	120, 178, 545
S. 26	301, 303
S. 27	304
S. 28	305
S. 29	133, 157, 219, 326, 344
S. 30	134, 272, 353
S. 31	185, 576
S. 32	369, 371, 372, 398, 410, 432, 455, 468
S. 35	140, 142, 162, 228, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 275, 276, 277, 472
S. 36	426
O. 38	144, 271
S. 39	441, 453
S. 40	220, 371, 381, 388, 435, 450, 552
S. 41	376, 404
S. 42	122, 124, 195, 346

S. 43.....	126, 161, 182, 323, 348, 565, 566, 567
S. 45.....	199
S. 47.....	134, 246, 326, 384
O. 48.....	550, 559
S. 50.....	424, 437, 439
S. 51.....	162, 285, 441
S. 52.....	306, 312, 317, 355
S. 53.....	126, 159, 202, 345, 346
O. 54.....	126, 266, 346
S. 56.....	134, 162, 236, 352
S. 59.....	390
S. 60.....	438, 443
S. 62.....	515
S. 66.....	141, 222, 372, 447
S. 67.....	122, 123, 140, 144, 165
S. 68.....	116, 176, 177, 348, 566, 573
S. 69.....	134, 238, 250, 275, 293, 325, 346
S. 70.....	114, 152, 338
S. 72.....	365, 366, 372, 379, 401, 428, 563
S. 73.....	115, 116, 160, 295, 296, 356, 373, 428, 438, 439
S. 74.....	379, 382, 421, 552
S. 75.....	448, 455, 552
S. 76.....	161, 192, 266
S. 77.....	382, 419
S. 80.....	342, 384, 516, 517, 518, 519, 521, 522, 523, 524, 525, 538
S. 81.....	370, 371, 395, 397, 399
S. 82.....	145, 208, 275, 345
S. 83.....	135, 264, 275, 345, 347
S. 84.....	145, 216, 223, 280, 281, 372, 379, 440
S. 85.....	248, 385, 421
S. 86.....	135, 142, 145, 310, 469
S. 87.....	126, 224, 307
S. 89.....	505, 506, 507, 508
S. 90.....	191, 262

O. 91	127, 204
S. 93	141, 145, 378, 380, 381, 382, 386, 391, 490
S. 94	127, 145, 269, 555
O. 95	551
S. 98	221, 375, 392, 393, 422, 471, 484, 485, 486
S. 99	127, 183
S. 103	223, 397, 425, 433, 457, 493, 496
S. 104	279, 283, 284, 285
S. 105	375, 380, 438, 443, 459
S. 106	363, 373, 427
S. 107	142, 146, 313, 327, 370
S. 108	371, 395, 448
S. 109	184, 348, 565, 573
S. 110	314, 365
S. 111	119, 207, 551, 560
S. 113	315, 486
S. 114	146, 161, 298, 313, 377, 413, 456, 457, 555
O. 117	265
S. 118	245, 483
S. 119	127, 261, 264
S. 120	173
S. 121	366, 400, 563
S. 122	120, 121, 263, 347, 568
S. 123	271, 569
S. 124	115, 135, 152, 318, 335, 348
S. 125	301, 375, 378, 380, 436, 473
S. 126	376, 377, 378, 477
S. 127	162, 169, 280, 281, 285
S. 132	412
S. 133	245, 247, 248, 300, 386, 396, 487, 542, 543
S. 134	127, 472
O. 136	135, 257
O. 138	125, 143, 157, 218
S. 139	422

S. 140.....	540, 541
S. 142.....	128, 161, 169, 175
S. 143.....	163, 456, 498, 512, 517, 525, 555
S. 147.....	157, 209
S. 148.....	117, 124, 136, 206, 207, 321, 323
S. 149.....	117, 157, 242
S. 150.....	163, 411, 468
S. 151.....	374, 433, 526
S. 152.....	394
S. 153.....	124, 128, 136, 204, 243, 319
S. 154.....	117, 141, 158, 163, 373, 374, 378, 380, 460, 465, 497, 502, 514, 515, 531
S. 157.....	219, 376, 389, 404, 449
S. 160.....	318, 355, 399
O. 162.....	128, 254
S. 164.....	128, 153, 187, 349, 556
S. 166.....	160, 214, 574
S. 169.....	119, 163, 196, 286, 287, 289, 313, 357, 358, 359, 361, 373, 406, 461, 499, 500, 501
S. 170.....	141, 147, 162, 287, 290, 377, 383, 414, 441, 451, 452, 453, 454, 458, 467, 498
S. 172.....	268, 396, 405
S. 173.....	298, 392, 419, 451
S. 174.....	239, 294, 324, 376, 423, 564
S. 175.....	356, 390, 400, 442
S. 176.....	137, 158, 225, 226, 296, 325, 566
S. 177.....	136, 241, 243
S. 178.....	147, 269
S. 179.....	161, 166, 169, 170
S. 180.....	119, 147, 190, 347
S. 181.....	153, 187, 239, 313, 323
S. 182.....	154, 161, 298, 455, 459
O. 185.....	148, 190
S. 190.....	363, 364, 373, 463, 466, 467
S. 191.....	122, 163, 353, 354, 400, 432, 449, 473, 474, 536, 537
S. 192.....	163, 313, 336, 362, 363, 373, 375, 381, 383, 408, 430, 431, 444, 450, 461, 464, 498
S. 193.....	116, 137, 194, 306

S. 194	137, 203
S. 195	163, 418
S. 198	456
S. 199	138, 148, 185, 186, 187, 272
S. 205	161, 168, 173
S. 206	138, 267
S. 207	129, 161, 174
S. 208	129, 138, 259
S. 209	334
S. 212	141, 163, 354, 378, 383, 412, 478, 480, 481, 482
S. 213	148, 215, 278
S. 214	130, 284, 352
S. 215	130, 166, 183
S. 218	383, 418
S. 219	130, 148, 255
O. 222	131, 148, 255
S. 228	343, 433, 539, 553
S. 229	419, 492
S. 231	142, 308, 362, 367, 374, 379, 382, 401, 408, 429, 445, 474, 475, 514, 536
S. 232	376, 383, 405, 412, 416, 444, 487, 488, 489, 552, 557
O. 233	349
S. 234	364, 377, 380, 403
S. 235	291, 333, 370
S. 236	118, 131, 158, 162, 202, 240, 287, 288, 296, 313, 320, 336, 558
S. 237	163, 291, 338, 453, 460, 534
O. 238	127, 225
S. 239	260
S. 240	149, 197, 237, 248
S. 241	142, 149, 185, 254, 575
S. 242	136, 218, 242
O. 243	244, 361
S. 245	244, 371, 372, 387, 394, 434, 456, 494, 514
S. 246	417, 424, 439
S. 247	163, 334, 520, 528, 562

S. 249	139, 150, 237, 245, 313
S. 250	118, 154, 159, 211, 213, 241, 309, 571
S. 251	150, 315
S. 252	295, 301, 308, 310, 328, 332, 374, 467, 530
S. 253	139, 345
S. 254	139, 203
S. 255	140, 222
S. 257	189, 351
S. 258	123, 124, 198, 200, 227, 345
S. 259	115, 155, 205, 208, 336, 347
S. 260	424, 564
S. 261	163, 249, 281, 282, 283, 284, 311, 388, 465, 471, 512
S. 262	274, 276, 278, 350
S. 263	131, 155, 186, 258, 573
S. 264	124, 132, 136, 242, 252
S. 265	161, 177, 181
O. 266	347
S. 267	118, 160, 325, 575
S. 268	124, 150, 197, 198, 347
S. 269	132, 237, 239, 251, 294, 548
S. 270	541
S. 271	140, 225, 255, 275, 305, 345
S. 272	118, 155, 192, 573
S. 274	328, 497, 509, 511
S. 275	200
O. 277	227, 277
O. 279	133, 175